

Dionisio Vianello, Centro Nazionale Studi Urbanistici del Consiglio Nazionale Ingegneri  
National Centre for Town Planning Studies of the National Council of Engineers

acta.vianello@gmail.com

**Abstract.** Dall'esperienza e dall'attività del Centro Nazionale Studi Urbanistici del CNI, e di AUDIS, Associazione aree urbane dismesse, l'Autore prospetta alcuni suggerimenti per uscire – a piccoli passi – dal tunnel della crisi.

Primo, fare le cose necessarie. Semplificare gli strumenti e le procedure della pianificazione. Provvedimenti da fare in tempi brevi ed a costo zero: la riforma urbanistica, riprendendo le proposte Lupi-Mantini già discusse e condivise nella scorsa legislatura dalla Commissione VIII della Camera Territorio e Ambiente; una nuova legge sul regime dei suoli, la proposta elaborata da CNA, CNI, ANCE e Tecnoborsa.

Secondo, fare le cose utili: qualità ed innovazione nei progetti di riqualificazione urbana. La Carta AUDIS sulla rigenerazione urbana; il Protocollo Qualità per Roma capitale.

Terzo, qualcosa in più: progetti mirati per lo start up. Il Social Housing. La città da rottamare. Il rinnovo del patrimonio residenziale. La dismissione degli immobili demaniali. Il riuso dei fabbricati industriali inutilizzati

In questa direzione è possibile analizzare il tema della valorizzazione attraverso, tra le molte, la chiave di lettura della conoscenza del bene nel suo ciclo di vita.

**Parole chiave:** Pianificazione, Strumenti urbanistici, Riqualificazione urbana, Dismissioni immobiliari

**Due righe di presentazione** Le considerazioni che seguono si rifanno alle mie esperienze di lavoro ed all'attività svolta nell'ambito di alcune associazioni che si occupano dei problemi del territorio.

Per più di 40 anni mi sono occupato di pianificazione redigendo numerosi piani comunali, ed anche alcuni provinciali e regionali.

Negli ultimi vent'anni la mia attività professionale prevalente è stata svolta come consulente di Fintecna – società di proprietà del Ministero del Tesoro – nella trasformazione delle aree industriali dismesse di proprietà dello Stato.

Nell'ambito culturale un primo riferimento significativo è il Centro Nazionale di Studi Urbanistici (CeNSU), organismo fondato nel 1965 come emanazione del Consiglio Nazionale

Ingegneri, riconosciuto come Ente Morale con DPR 840/1975, di cui sono presidente dal 2003. Il CeNSU raccoglie gli Ingegneri che si occupano di urbanistica e svolge attività di studio e ricerca, partecipando attivamente al dibattito culturale e politico-legislativo.

Altra esperienza significativa è quella dell'Associazione Aree Urbane Dismesse (AUDIS), di cui sono socio fondatore, nata nel 1995 a Torino con lo scopo di sviluppare le sinergie tra pubblico e privato nel settore della riqualificazione delle aree industriali dismesse. AUDIS comprende quasi tutti i grandi Comuni italiani, i maggiori operatori privati (imprese e *developers*) e studiosi della materia.

La *mission* di queste associazioni è diversa: di carattere più generale, focalizzato sulla pianificazione e sulla *governance* del territorio, quella del CeNSU; più specifico quello di AUDIS che – come dice espressamente il nome – è concentrata essenzialmente sui temi della trasformazione e del rinnovo urbano.

Approcci diversi ma tra loro complementari; che però, coordinati insieme, consentono di avere una visione complessiva dei problemi; il che rende possibile di formulare una proposta organica e complessiva per un nuovo assetto dell'urbanistica, costruzioni ed immobiliare nel nostro paese.

**Delle cose necessarie: migliorare i requisiti di base attraverso una sostanziale revisione dei modi di fare urbanistica**

La riflessione non può che iniziare dal capitolo della pianificazione che sta a monte di tutto il resto. In quest'anno 2012 ricorre il 70° anniversario della legge urbanistica nazionale, la storica 1150/1942. Non c'è modo migliore per celebrare la

La riflessione non può che iniziare dal capitolo della pianificazione che sta a monte di tutto il resto. In quest'anno 2012 ricorre il 70° anniversario della legge urbanistica nazionale, la storica 1150/1942. Non c'è modo migliore per celebrare la

## Small steps to emerge from the tunnel

**Abstract.** Based on the experience and activities of the National Centre for Town Planning Studies of the National Council of Engineers (CNI), and AUDIS, the Disused Urban Areas Association, the author proposes some suggestions to emerge – with small steps – from the tunnel of the crisis.

First of all, do what is necessary. Simplify the planning regulations and procedures. Measures to take in the short term and at no cost: town planning reform, taking up the Lupi-Mantini proposals previously discussed and shared in the last legislation by Commission VIII of the Chamber on the Territory and Environment; a new law on the landholding system, the proposal developed by CNA (National Confederation of Artisans and Small and Medium Enterprises), CNI, ANCE (Italian National

Association of Construction Companies) and Tecnoborsa.

Secondly, do what is useful: quality and innovation in urban redevelopment projects. The AUDIS Charter on urban regeneration; the Quality Protocol for Roma Capitale.

Thirdly, something extra: targeted projects for start-ups. Social Housing. The city to be scrapped. The renewal of residential assets. The divestment of state-owned properties. The reuse of obsolete industrial buildings.

**Key words:** Planning, Town planning regulations, Urban redevelopment, Real estate divestment

### Two lines of introduction

The following considerations relate to my professional work experiences and activities carried out within the context of some associations that deal with issues concerning the territory.

For over 40 years I have been involved in planning, drawing up numerous municipal plans, as well as some provincial and regional plans.

Over the last twenty years my professional activity has mainly involved working as a consultant at Fintecna – a company owned by the Ministry of the Treasury – in the transformation of disused industrial areas owned by the State.

In the cultural context a first important reference is the National Centre for Town Planning Studies (CeNSU), an organization founded in 1965 as an offshoot of the National Council of Engineers, recognized as a non-profit organization with Presidential Decree 840/1975, of which I have been the president since 2003. CeNSU brings together engineers involved in town planning and carries out studies and research, actively participating in the

cultural as well as the political and legislative debate. Another important experience is that of the Disused Urban Areas Association (AUDIS), of which I am a founding member, set up in 1995 in Turin for the purpose of developing synergies between public and private operators in the redevelopment of disused industrial areas sector. AUDIS encompasses almost all the large Italian Municipalities, the largest private operators (enterprises and developers) and experts in the field.

These associations have different missions: CeNSU's mission is more general and focused on the planning and governance of the territory, whereas AUDIS's mission is more specific and – as expressly stated by the name – is primarily focused on issues concerning transformation and urban renewal. These approaches are different but

ricorrenza di mandare finalmente in pensione il vecchio testo sostituendolo con una normativa adeguata alle esigenze dei tempi attuali.

### **Semplificare strumenti e procedure della pianificazione**

su alcuni punti essenziali.

1) Si ribadisce la necessità di una legge urbanistica nazionale che deve costituire il quadro di riferimento per l'attività delle regioni, definendo nel contempo gli obiettivi 'etici' di politica del territorio.

– La preminenza dell'ambiente e del paesaggio. Con le nuove leggi urbanistiche regionali i piani devono essere dotati di VAS (Valutazione ambientale strategica), ma i problemi pratici non sono pochi. Nel marzo 2010, in un convegno CeNSU tenutosi a Catania, si è riscontrato che troppo spesso l'approccio ambientale (VAS) e quello urbanistico (il piano) marcano ognuno per conto suo su binari diversi, paralleli ma non coincidenti; due progetti, due normative, che invece di incontrarsi spesso si scontrano. Il CeNSU ha avanzato proposte per migliorare la compatibilità con l'obiettivo di arrivare ad uno schema unitario di pianificazione con valenza ambientale. In poche parole, un solo piano ma fatto insieme da urbanisti ed esperti dell'ambiente.

– Vanno definite a livello centrale le linee fondamentali della pianificazione, attribuendo la priorità alla riqualificazione e/o trasformazione delle zone urbane degradate (aree industriali dismesse, quartieri popolari anni '50-'60, immobili demaniali, ecc.).

complementary, however when coordinated together they allow an overall view of the problems, which makes it possible to formulate an organic and comprehensive proposal for a new framework for town planning, construction and real estate in Italy.

### **Necessary actions include: improving the basic requirements through a substantial reassessment of how town planning is carried out**

The reflection must begin with planning, which comes before everything else. This year, 2012, is the 70th anniversary of the historical national town planning Law 1150/1942. There is no better way to celebrate this occasion than by sending the old text into retirement and replacing it with legislation suited to the needs of the present day.

Nell'Ottobre 2008 il CeNSU ha messo a punto una proposta complessiva di riforma del sistema di pianificazione, basata

### **Simplify planning regulations and procedures**

In October 2008 CeNSU developed a comprehensive proposal to reform the planning system, based on some essential points.

1) It stresses the need for a national town planning law that must represent the reference framework for regional activities, and at the same time define the 'ethical' policy objectives of the territory.

- The primacy of the environment and countryside. Under the new regional town planning laws plans must have a Strategic Environmental Assessment (SEA), but there are many practical problems. In March 2010, at a CeNSU conference held in Catania, it was noted that too often the environmental (SEA) and town planning (the plan) approaches march to their own beat along different tracks that are paral-

– Di conseguenza vanno minimizzate le nuove aree di sviluppo urbano, evitando (o almeno riducendo al minimo) l'ulteriore consumo di territorio agricolo. Obiettivi sui quali tutti concordano, facili da inserire in un testo di legge ed ancor più nei piani urbanistici, ma tutt'altro che facili da realizzare.

Facile a dirsi, ma difficile a farsi. A parole tutti concordano su questi obiettivi, spesso enunciati con grande clamore nelle leggi regionali e comunque sempre sbandierati nei piani, salvo poi essere allegramente dimenticati nella pratica di ogni giorno. Occorre quindi creare le condizioni perché questo avvenga: il che vuol dire ridurre gli extracosti degli interventi di riqualificazione – dovuti essenzialmente alle bonifiche ed ai vincoli storico-ambientali – pareggiandoli con quelli delle zone di espansione. In assenza di sussidi finanziari pubblici – come era stato con i PRU – diventa indispensabile la manovra sull'ICI ed una riduzione degli oneri aggiuntivi; tutte competenze comunali, come si vedrà in seguito.

2) Entrando nel capitolo degli strumenti, riteniamo inutilmente lungo e complesso il doppio sistema di pianificazione comunale. I piani strutturali si rivelano troppo spesso dei vuoti contenitori di slogan, e tuttavia per arrivare all'approvazione occorrono almeno due anni di tempo; oltretutto non sono nemmeno conformativi. Meglio a questo punto ricorrere ad un semplice documento programmatico, come è nella legge lombarda, e su questa base procedere poi alla pianificazione operativa con strumenti di area e/o settore: piano delle regole, servizi, infrastrutture, interventi strategici, ecc.

3) Anche se come urbanisti ci costa riconoscerlo, dobbiamo constatare che in Italia quasi tutti i progetti di qualche importanza si fanno in variante rispetto al piano generale. Il *focus*

but do not meet; two projects, two legislations, which instead of meeting often collide. CeNSU put forward proposals to improve compatibility with the objective of achieving a unified planning scheme that has environmental value. In short, a single plan but produced by town planners and environmental experts working together.

- The basic planning guidelines should be defined at a central level, the priority being placed on the redevelopment and/or transformation of degraded urban areas (disused industrial areas, working class neighbourhoods from the '50s-'60s, state-owned real estate, etc.).

- Consequently new areas of urban development should be kept to a minimum, avoiding (or at least minimizing) the further consumption of agricultural land. Objectives that everyo-

ne agrees on, that are easy to include in a piece of legislation and even more so in urban development plans, but above all that are easy to implement.

Easy to say, but difficult to achieve. Although everyone claims to agree with these objectives, often stated with great clamour in regional laws and in any case always bandied about in the plans, they are happily forgotten in everyday practice. It is therefore necessary to create the conditions to make it happen, which means reducing the extra costs of redevelopment works – essentially due to land reclamations and historical and environmental constraints – balancing them against those of the expansion areas. In the absence of public financial aid – as was the case under the PRUs (Urban Redevelopment Programmes) – the ICI (Local Property Tax) measure and the reduction of additional charges are

della pianificazione va quindi spostato dal piano alla variante, che non va considerata un'eccezione negativa da demonizzare, ma diventa invece il modo ordinario di fare urbanistica. Questo vuol dire passare da una logica di piano – che non può più essere imm modificabile come le tavole della legge – ad una logica di processo, definendo modi, condizioni, criteri dei processi negoziali tra pubblico e privato. Prendiamo come esempio i procedimenti di *public enquiry* correntemente utilizzati nel mondo anglosassone.

Queste considerazioni sono state più volte illustrate nel dettaglio dal CNI e CeNSU alle competenti commissioni parlamentari in sede di discussione sulle proposte di riforma urbanistica. Va peraltro sottolineato che nelle ultime tre legislature (XIV, XV, XVI) nella Commissione VIII della Camera si era registrato una sostanziale condivisione tra maggioranza ed opposizione su una proposta di base, denominata Lupi-Mantini nella XIV e XVI, e Mantini-Lupi nella XV. Ma nonostante questa buona partenza le proposte si arenarono definitivamente nelle secche di fine legislatura, e come sempre non se ne fece più niente.

La situazione attuale – come tutti sanno – è dominata dai temi economico-finanziari, sui quali si concentra tutta l'attenzione delle forze politiche; per cui sembra che per l'ennesima volta non ci sia spazio per la riforma urbanistica. Tuttavia, in una prospettiva non diciamo di liberalizzazione – qual è quella dell'attuale governo Monti – ma anche solo di semplificazione delle procedure, noi continuiamo a pensare che sia possibile riprendere la bozza Lupi-Mantini sia pure con qualche aggiornamento coerente con le considerazioni svolte, e portare finalmente a conclusione questa infinita telenovela.

essential; all under municipal jurisdiction, as we shall see later.

2) Turning to the theme of procedures, we consider the dual system of municipal planning to be unnecessarily long and complex. The structural plans too often prove to be empty vehicles for slogans, and yet it takes at least two years to get approval; moreover they do not even comply. At this point it would be better to refer to a simple programming document, as in the Lombardy law, and on this basis proceed to the operational planning with area and/or sector instruments: regulatory plan, services, infrastructures, strategic interventions, etc.

3) Even if as town planners it costs us to acknowledge it, we must note that in Italy almost all projects of any importance are carried out with variations to the general plan. The focus of the planning should therefore be

shifted from the plan to the variation, which should not be thought of as a negative exception to be demonized, but instead it becomes the ordinary way of carrying out town planning. This means moving from plan logic – which can no longer be unchangeable like the tables of the law – to process logic, defining methods, conditions and the criteria for negotiation processes between public and private entities. Let us take as an example the public enquiry procedures currently used in the English-speaking world.

These considerations have been explained in detail several times by CNI and CeNSU to the relevant parliamentary commissions during discussions on town planning reform proposals. Moreover, it should be noted that in the last three legislatures (XIV, XV, XVI) in Commission VIII of the Chamber there was significant agree-

### **Regime dei suoli, perequazione, indennità di esproprio**

la riforma urbanistica, gli urbanisti si sono concentrati sugli aspetti tecnici della pianificazione, in particolare sulle tecniche della perequazione.

Occorre superare l'inaccettabile disparità nel trattamento delle proprietà private conseguente alle diverse classificazioni imposte dai piani. Il rimedio suggerito dai tecnici è quello della perequazione, manovra peraltro recepita da tempo in molte leggi urbanistiche regionali, sia pure con forme e modalità diverse (perequazione, compensazioni, premialità, ecc.); ed estesamente applicata in numerosissimi piani comunali. Su questo argomento il CeNSU, nel luglio 2010, ha elaborato uno specifico documento dal titolo «Regime dei suoli e perequazione», al quale rimando per maggiori informazioni.

Negli ultimi mesi CNI e CeNSU hanno attivamente partecipato ad un gruppo di lavoro coordinato da Tecnoborsa che comprendeva gli Ordini professionali (CNA e CNI) ed altre associazioni dell'Immobiliare. Con la determinante consulenza del Prof. Paolo Stella Richter è stato predisposta una bozza di articolato di legge sul regime dei suoli, che si sta ora diffondendo presso gli enti ed associazioni interessate come base di discussione alla ricerca di un più ampio consenso.

Abbandonata l'aspirazione ad una impossibile indifferenza dei suoli alle scelte urbanistiche se non altro perché il territorio porta scritto nel suo DNA il crisma della differenza, ci siamo concentrati su due linee di approccio: la prima sul piano teorico attraverso una analisi comparata delle normative re-

Preso atto dell'impossibilità, per mancanza di volontà politica, di arrivare in tempi accettabili all'approvazione del-

ment among the government and the opposition with regard to a basic proposal, called Lupi-Mantini in the XIV and XVI legislatures, and Mantini-Lupi in the XV legislature. But despite this positive start the proposals permanently ran aground in the shallows at the end of the legislature, and as always nothing came of it.

The current situation – as everyone knows – is dominated by economic and financial issues, on which all the attention of the political forces is focused; so it seems that for the umpteenth time there is no room for urban reform. However, from a perspective not of liberalization – such as that of the current government headed by Monti – but even only of the simplification of procedures, we still think it is possible to take up the Lupi-Mantini draft again albeit with some updates in line with the considerations made,

and finally bring this endless soap opera to an end.

### **Landholding system, equalization, compensation for expropriation**

Having acknowledged the impossibility, due to lack of political will, to obtain approval for urban reform within an acceptable time frame, town planners have focused on the technical aspects of planning, and specifically on equalization techniques. Unacceptable inequality in the treatment of private properties arising from the different classifications imposed by the plans must be overcome. The solution suggested by technical experts is equalization, a measure that has been implemented for some time in many regional town planning laws, albeit with different methods and forms (equalization, compensation, incentives, etc.), and extensively applied in a great many

gionali esistenti, la seconda sul piano operativo attraverso un esame critico delle più significative esperienze attivate dagli enti locali.

Un riferimento non derogabile è dato dalle pronunce degli organi giurisdizionali, in primo luogo dalla fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 5/1980 con la quale si annullava l'ancoraggio al valore agricolo in caso di esproprio di aree che, anche se classificate non edificabili, presentavano tuttavia caratteristiche analoghe a quelle edificabili. Fino ai provvedimenti più recenti, quali la sentenza del Consiglio di Stato sul PRG di Roma (in riforma sostanziale della precedente sentenza del TAR Lazio) che, pur accogliendo il criterio della perequazione, ne ha però ribadito il carattere negoziale e non impositivo.

Partendo da queste premesse la proposta di legge affronta prima di tutto la *vexata questio* della determinazione del contenuto della proprietà fondiaria riguardo all'edificabilità; questione che, attenendo alla materia dell'ordinamento civile, rientra nell'esclusiva competenza legislativa dello stato. A tale scopo viene introdotto il concetto di area a vocazione edificatoria, che comprende le seguenti categorie:

- aree già legittimamente edificate;
- aree edificabili secondo il piano urbanistico;
- aree non edificate comprese nel perimetro dell'agglomerato urbano, o già dotate di opere di urbanizzazione o per le quali le opere stesse risultino già previste dal programma triennale delle opere pubbliche, o per le quali il proprietario abbia già assunto l'impegno di procedere alla loro realizzazione.

Su questo telaio si innesta il discorso della pianificazione secondo uno schema che riprende in linea di massima le meto-

diche già attuate da parte di molti comuni. In sintesi si attribuisce un indice di edificabilità alle aree a vocazione edificatoria, ed una edificabilità effettiva alle aree classificate edificabili dal piano. L'edificabilità delle aree a vocazione edificatoria si realizza direttamente se queste sono comprese nelle zone edificabili del piano, mentre se non lo sono va trasferita nelle zone edificabili solo nel caso che si debba attuare un intervento di interesse pubblico.

Il comune in sede di piano può riservare a sé una quota della potenzialità edificatoria complessiva al fine di acquisizione compensativa di aree, realizzazione di standard urbanistici (compreso il social housing) premialità od altro. Il piano comunale deve comunque commisurare la potenzialità edificatoria alla edificabilità effettiva prevista.

Per l'indennità di esproprio si ribadisce il criterio del valore venale, che viene commisurato alla potenzialità edificatoria.

Le esperienze degli ultimi anni hanno comunque messo in rilievo le notevoli difficoltà che si incontrano in sede di applicazione della perequazione. Poiché tutto è rinviato a un negoziato tra le parti che comporta pur sempre procedure e valutazioni lunghe e complesse – ad esempio sui valori diversi dei diritti edificatori tra le zone di generazione e quelle di atterraggio – succede di frequente che non si riesca a raggiungere l'accordo tra le proprietà. Così le iniziative si bloccano, il privato si ferma, e di conseguenza anche il Comune non riesce a ottenere i benefici sperati, in particolare l'acquisizione gratuita delle aree ad uso pubblico. Ostacoli che si è cercato di superare con la concessione di premialità e compensazioni, ma anche questo provvedimento spesso non è sufficiente. In conclusione, la questione che si pone è se e in quali casi rende-

municipal plans. For further information see the specific document prepared by CeNSU on this issue in July 2010, entitled «Landholding system and equalization». In recent months CNI and CeNSU have actively participated in a working group coordinated by Tecnoborsa that included professional associations (CNA and CNI) and other associations in the real estate sector. With the key advice of Prof. Paolo Stella Richter draft legislation was drawn up on landholding systems, which is now disseminating in interested institutions and associations as a basis for discussion in the search for wider agreement.

Having abandoned the aspiration for the impossible indifference of the land to town planning decisions if only because the DNA of the territory is marked by differences, we have concentrated on two lines of appro-

ach: the first on the theoretical level through a comparative analysis of the existing regional regulations, and the second on the operational level through a critical examination of the most significant experiences implemented by local authorities. A reference that cannot be derogated comes from the court rulings, in the first place from the fundamental ruling no. 5/1980 of the Constitutional Court, with which it annulled the link to the agricultural value in the case of the expropriation of areas that, even if classified as land unsuitable for building on, had similar characteristics to land suitable for building on, up until more recent measures, such as the Council of State's ruling on the PRG (General Town Planning Scheme) of Rome (a major reform of the previous ruling of the Regional Administrative Court of Lazio) which, while accepting the equa-

lization criterion, however reiterated that its nature was negotiable and not imperative.

Starting with these premises, the proposed legislation first addresses the long-standing controversial issue of determining the content of land ownership as regards suitability for building; an issue that, relating to the civil law system, falls under the exclusive legislative jurisdiction of the State. For this purpose the concept of building areas was introduced, which includes the following categories:

- areas that are already lawfully built-up;
- areas that are suitable for building on according to the development plan;
- areas that are not built-up located within the perimeter of the urban conurbation, or where urbanization works have already been carried out

or where the same works are already planned in the three-year programme of public works, or where the owner has already committed to carry out such works.

This is the basis for the discussion on planning according to a scheme that in principle resumes the methods already implemented by many municipalities. In summary, a suitability for building index is assigned to building areas, and an actual suitability for building to areas classified as suitable for building on by the plan. Areas are considered suitable for building on by default if they are included by the plan in the areas deemed suitable for building, and if they are not the suitability for building criteria should only apply if a work of public interest is to be implemented.

In the plan the municipality may reserve a portion of the overall building

re obbligatoria la perequazione, vincolando i proprietari delle aree di atterraggio ad accogliere i diritti edificatori trasferiti. L'ausilio che può dare una nuova disposizione di legge è quello di dare facoltà alla PA di rendere obbligatorio il trasferimento dell'edificabilità, imponendo l'accordo tra i privati proprietari delle aree di generazione con quelle di atterraggio; facoltà che – a nostro parere – non deve essere generalizzata ma limitata ai casi in cui il provvedimento si renda necessario per la realizzazione di un'opera pubblica.

Per quanto riguarda altri casi di sperequazione, come ad esempio:

a) le sperequazioni tra aree classificate come zone di completamento (e quindi con oneri di urbanizzazione più ridotti) con altre aree in situazioni consimili che nei piani vengono classificate come zone di espansione (con oneri di gran lunga maggiori);

b) le sperequazioni tra le proprietà che vengono avvantaggiate in seguito alla realizzazione di opere e/o infrastrutture pubbliche; disparità che un tempo si compensavano con i contributi di miglioria;

c) le compensazioni a livello di area vasta tra comuni che sono penalizzati dalla previsione di interventi con forte impatto ambientale (centrali, inceneritori, discariche, ecc.), e quelli vicini che utilizzano tali opere traendone vantaggi senza subirne gli inconvenienti.

In questi casi la perequazione – almeno come è stata finora configurata – non serve a nulla. L'unica manovra che può dare risultati e garantire una perfetta equità tra i proprietari è quella fiscale. Gli Ingegneri fin dal 1997 – in una proposta messa a punto sotto la presidenza di Giovanni Travaglini con il consi-

potential for itself for the purpose of acquiring areas by way of compensation, implementing town planning standards (including social housing), incentive schemes or other purposes. The municipal plan must in any case adjust the building potential on the basis of the expected actual suitability for building.

The market value criterion, which is adjusted on the basis of the building potential, is affirmed as regards compensation for expropriation.

The experiences of recent years have in any case highlighted the considerable difficulties encountered in applying equalization. Since everything is referred to a negotiation between the parties that nevertheless involves long and complex procedures and assessments – for example on the different values of the building rights between regeneration areas and 'lan-

ding areas' – the owners are often unable to reach a decision. This leads to initiatives being blocked, private parties come to a standstill, and as a result even the Municipality does not manage to obtain the desired benefits, in particular the free acquisition of areas for public use. Attempts have been made to overcome these obstacles by granting incentives and compensation, but even this measure is often not enough. In conclusion, the question that arises is whether and under what circumstances it is possible to make equalization mandatory, obliging the owners of 'landing areas' to accept the transferred building rights.

The assistance that a new legislative provision can provide is to give Public Administrations the power to make the application of suitability for building mandatory, by imposing an agreement between the private ow-

glio e l'assistenza di Vincenzo Caianiello, Presidente emerito della Corte Costituzionale, messa a punto sotto il profilo tecnico dal compianto amico Guido Colombo – hanno proposto l'utilizzo dell'ICI come strumento di gestione politico-amministrativa, come strumento propulsivo e dissuasivo di gestione urbanistica e, quindi, con finalità perequative. La proposta è stata presentata anche in sede di audizione alla Commissione VIII del Parlamento riscuotendo notevole interesse.

### **Delle cose utili: più qualità ed innovazione nei progetti urbani**

Il panorama delle cose da fare non si esaurisce con le manovre sulla pianificazione, pure propedeutiche ad ogni altro intervento. Può infatti comprendere altri provvedimenti utili per rilanciare un nuovo ciclo edilizio diverso dal precedente; anche perché sono quasi tutti a costo zero.

### **La stagione della riqualificazione e del rinnovo urbano**

La stagione del rinnovo urbano inizia nel 1995 con i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU). I PRU ebbero un grande successo, anche perché furono dotati di finanziamenti molto consistenti – circa 800 miliardi – utilizzati in prevalenza per pagare i costi delle bonifiche, pareggiando in tal modo i costi di urbanizzazione con i più tradizionali interventi di espansione. Sono partiti così i grandi progetti di trasformazione urbana, tanto che si favoleggiava di un nuovo risascimento per le città italiane. I tempi necessari per ottenere il cambio d'uso urbanistico si sono molto ridotti rispetto a quelli precedenti avvicinandosi (quasi) alle medie europee.

ners of generation areas and those of "landing areas"; in our opinion this power should not be generalized but rather limited to cases where the measure is necessary for the creation of a public work.

As regards other cases of disparity, such as for instance:

a) inequality between areas classified as completion zones (therefore with lower urbanization charges) and other areas in similar situations that in the plans are classified as expansion zones (with much higher charges);

b) inequality between properties that are favoured following the implementation of public works and/or infrastructures; disparity that was once offset with improvement contributions;

c) compensation on a large scale between municipalities penalized by the planning of works with a heavy environmental impact (plants, inci-

nerators, landfills, etc.) and nearby municipalities that use such works to their advantage without suffering the drawbacks.

In these cases equalization – at least how it has been configured to date – is of no use. The only measure that can produce results and ensure perfect equality between the owners is fiscal. Since 1997 engineers – in a proposal developed under the chairmanship of Giovanni Travaglini with the advice and assistance of Vincenzo Caianiello, distinguished President of the Constitutional Court, developed from a technical point of view by the late Guido Colombo – have proposed the use of ICI as a political and administrative management tool, as a driving tool and deterrent in town planning management and, therefore, for equalization purposes. The proposal was also presented at a hearing at Parlia-

Dopo il boom del decennio 1995/2005 è cominciato il riflusso. La programmazione negoziata ha mostrato i suoi limiti. Già con i PRUSST l'interesse è calato, anche perché ci si è accorti che non è possibile scaricare i costi delle infrastrutture sul bilancio degli interventi.

Nel 2007 scoppia la crisi, prima finanziaria, poi economica. Il settore edilizio è il più colpito: cade la domanda, le banche non finanziano né i privati né gli operatori, nessuno investe più nei progetti di sviluppo. Non si tratta di una crisi ciclica, come le precedenti, ma di una crisi strutturale; per cui è certo che, superata la fase di declino, si avvierà un nuovo ciclo con forme e modalità affatto diverse da quello che ha caratterizzato gli ultimi sessant'anni.

I dati sono impietosi. I nuovi progetti sono fermi, quelli già avviati procedono stentatamente. Le trattative tra pubblico e privato si trascinano all'infinito. Chi ha fatto gli accordi prima del 2007, in tempi di vacche grasse, ora si accorge che non ce la fa più a rispettare i patti e chiede di rivedere le convenzioni. D'altra parte i comuni, in grave crisi finanziaria, sono ansiosi di incassare gli oneri aggiuntivi che dovrebbero servire a realizzare le infrastrutture mancanti, quando addirittura - purtroppo sempre più di frequente - non li utilizzano per ripianare il deficit di bilancio.

La questione centrale riguarda la definizione degli oneri aggiuntivi rispetto a quelli di legge (oneri di urbanizzazione con relative opere a scomputo, contributo sul costo di costruzione, ecc.). Nessuno contesta che ci debbano essere degli extraoneri, perché la realizzazione dei grandi progetti urbani in genere aggrava il deficit preesistente; ma in che quota i relativi costi vanno addossati ai privati? Il pubblico è sempre obbligato a

coprire il resto della spesa? E se non ha le risorse cosa deve fare? Bloccare i progetti privati che non garantiscono la copertura dei costi di infrastrutturazione? Tutti quesiti ai quali non è certo facile rispondere.

A nostro avviso occorre stare lontani da posizioni troppo rigide, spesso viziate da pregiudizi ideologici, e seguire invece una linea pragmatica, orientata al raggiungimento di risultati accettabili, tanto più in situazioni critiche come l'attuale. Le Regioni dovrebbero fissare dei parametri di riferimento con un range di valori entro i quali i comuni potranno condurre la trattativa tra pubblico e privato in modo da superare l'incertezza che pregiudica la credibilità dei piani finanziari allegati ai progetti. Troppe variabili, e troppo aleatorie; in un periodo di crisi nessuno è in grado di prevedere con ragionevole certezza l'intero capitolo dei ricavi, prezzi di vendita, tempi di collocazione, oneri finanziari. Meglio invece adottare procedimenti più semplificati ma meno suscettibili di errori, ad esempio individuando attraverso confronti con le *best practice* dei *benchmark* che possano servire come riferimento nelle trattative tra pubblico e privato.

Nei piani finanziari si dovrebbe inoltre tener conto di alcuni fattori che penalizzano il riuso in confronto al nuovo. Ad esempio i costi delle bonifiche per i siti più inquinati, oneri che in assenza di finanziamenti (com'era stato per i PRU) stanno bloccando numerosi progetti in tutto il paese. Ed ancora l'aggravio di spesa derivante dai vincoli storico-ambientali imposti dalle Soprintendenze nei progetti che comprendono testimonianze di archeologia industriale.

Si tratta evidentemente di fattori di cui bisogna tener conto nella determinazione degli oneri aggiuntivi, e quindi in sede di Piano

ment Commission VIII and received considerable interest.

#### **Useful actions: more quality and innovation in urban projects**

The scope of things to do does not run out with the planning measures, although they come before any other action. It may in fact include measures useful for relaunching a new building cycle different to the previous one; also because almost all have no cost.

#### **The period of redevelopment and urban renewal**

The period of urban renewal began in 1995 with the Urban Redevelopment Programmes (PRU). The PRUs were a great success, also because they included large amounts of funding - around 800 billion - mainly used to pay the costs of land reclamation, thereby balancing urbanization costs

against the more traditional expansion works. This is how the large urban transformation projects got started, to the extent that there was talk of a new renaissance for Italian cities. The time required to obtain the town planning change of use is much shorter than before, (almost) approaching the European average.

The reaction started after the boom of the decade 1995/2005. The negotiated programme demonstrated its limits. Interest had already dropped with the PRUSSTs (Programmes of Urban Redevelopment and Sustainable Development of the Territory) also because it was realized that infrastructure costs cannot be deducted from the works budget.

In 2007 the crisis, first financial then economic, erupted. The building sector was hit the hardest: demand fell, the banks would not finance private

parties or operators, and no one was investing in development projects any more. This was not a cyclical crisis like the previous ones, but rather a structural crisis; therefore it is certain that, once the decline phase has passed, a new cycle will start with different forms and methods to those that have characterized the last sixty years.

The data is unforgiving. New projects are at a standstill, and those that had already begun proceed with difficulty. Negotiations between public and private parties drag on indefinitely. Those who made agreements before 2007, in the time of the fat cows, now realize that they can no longer respect the pacts and ask to review the agreements. On the other hand municipalities, in serious financial crisis, are anxious to collect the additional charges that must be used to establish missing infrastructures, even

when - unfortunately increasingly often - they do not use them to offset the budget deficit.

The central issue concerns the definition of the additional charges with respect to those provided for by law (urbanization charges with the relative works deducted, contribution to the cost of construction, etc.). No one disputes the need for the extra charges, as the implementation of major urban projects typically increases the existing deficit; but to what extent should the relative costs be born by the private sector? Is the public always obliged to cover the remaining expenditure? And if it doesn't have the resources what should it do? Block private projects that do not guarantee the coverage of infrastructure costs? These are all questions to which there is no easy answer.

In our opinion it is wise to stay away

Economico-Finanziario (PEF) collegato al progetto urbanistico. L'aggravio dovuto a questi oneri rischia di mettere in crisi qualsiasi bilancio che si limiti alla sola trasformazione e vendita degli immobili. Diventa infatti sempre più difficile far quadrare i conti se non si comprende nel business plan anche la gestione degli immobili finiti, delle reti tecnologiche, dei servizi pubblici e privati.

### **La Carta AUDIS sulla rigenerazione urbana**

C'è una ricetta che costa poco ma può dare ottimi risultati: puntare sulla qualità (urbanistica, architettonica, ambientale) del progetto, sulla ecocompatibilità, sul risparmio energetico. Su queste basi è stata impostata la Carta AUDIS sulla rigenerazione urbana: una carta di principi e regole, che definisce le nove qualità che ogni progetto di trasformazione dovrebbe rispettare.

Dalla carta dei principi attraverso successive verifiche ed approfondimenti sul campo si è passati alla messa a punto di un vero e proprio protocollo, una *check list* completa di obiettivi, criteri, parametri ed indici. Il riferimento è alle procedure utilizzate per la classificazione bioclimatica degli edifici (LEED, CasaClima, ecc.) ovviamente tenendo conto delle sostanziali differenze che intercorrono tra il livello urbanistico e quello edilizio, per cui molti parametri sono di natura qualitativa e non quantitativa.

Il Protocollo è già stato verificato con la Regione Emilia Romagna, valutando a posteriori i risultati di sei progetti urbani nei maggiori Comuni della Regione, ma l'applicazione più redditizia è sicuramente in sede preventiva, ad esempio valutando i progetti presentati dai privati nella fase prelimina-

from positions that are too rigid, often tainted by ideological prejudices, and instead follow a pragmatic approach aimed at achieving acceptable results, especially in critical situations like that of the present day. The Regional Governments should set reference parameters with a range of values within which the municipalities can conduct negotiations between public and private operators so as to overcome the uncertainty that affects the credibility of the financial plans attached to the projects. Too many random variables; in a crisis period no one is able to predict with reasonable certainty all the revenues, sale prices, time required to rent or sell property or financial charges. Instead it is better to adopt procedures that are simpler but less susceptible to errors, for instance identifying, through a comparison of the best practices, the benchmar-

ks that may be used as a reference in negotiations between the public and private sectors.

The financial plans should also take into account some factors that penalize reuse in comparison to the new, for example the costs of land reclamation for the most polluted sites, charges that without funding (as was the case for the PRUs) are bringing many projects throughout the country to a halt; and even the increased costs arising from the historical and environmental restrictions imposed by the Soprintendenze (regional boards of the Ministry of Cultural Heritage and Activities) in projects that include evidence of industrial archaeology. It clearly involves factors that should be taken into account when the additional charges are calculated, and therefore in the Economic-Financial Plan (PEF) connected to the town planning project.

re di formazione dei piani al fine di selezionare i più idonei e coerenti con gli obiettivi dell'amministrazione.

### **Il Protocollo qualità per Roma capitale**

Un secondo test importante è quello che AUDIS sta sviluppando con il Comune di Roma per la valutazione dei progetti per Roma Capitale in attuazione del nuovo PRG. Di concerto con i *developers* operanti nell'ambito cittadino AUDIS sta traducendo la carta in un vero e proprio strumento di valutazione – il Protocollo della qualità per Roma capitale – articolando le nove qualità attraverso una *checklist* contenente i parametri di valutazione. L'obiettivo è quello di fornire agli operatori una guida per la formazione dei progetti e contestualmente agli uffici del comune uno strumento di valutazione condivisi da entrambe le parti. Con l'intesa che il rispetto delle indicazioni del Protocollo dovrà garantire una sensibile riduzione dei tempi di approvazione dei progetti pubblico-privato - PRINT (Programmi integrati), Progetti Urbani delle centralità, applicazione dei criteri perequativi – rispetto alle attuali complesse e lunghissime procedure.

### **Qualcosa in più: progetti mirati per lo start-up**

Il *compact* proposto può essere completato con un pacchetto di interventi che interessano alcuni nodi fondamentali delle politiche urbane.

### **Il social housing**

In periodi di crisi la domanda di edilizia sociale è sempre in forte incremento e richiede risposte rapide ed efficaci, che

The increase caused by these charges threatens to cause a crisis for any budget that is limited to the transformation and sale of property alone. In fact it becomes increasingly difficult to balance the books if the business plan does not also include the management of finished properties, technological networks, and public and private services.

### **The AUDIS Charter on urban regeneration**

One recipe that does not cost much but can produce excellent results is: focus on the quality (town planning, architectural, environmental) of the project, environmental friendliness, and energy saving. The AUDIS Charter on urban regeneration was established on this basis: a charter of principles and rules that define the nine qualities with which each transforma-

tion project must comply. The charter of principles, through subsequent checks and further investigations in the field, led to the development of a genuine protocol, a checklist complete with objectives, criteria, parameters and indexes. The reference is to the procedures used for the bio-climatic classification of buildings (LEED, CasaClima, etc.) obviously taking into account the substantial differences that exist between town planning and construction, for which many parameters are by nature qualitative and not quantitative.

The Protocol has already been verified with the Emilia Romagna Regional Government, retrospectively assessing the results of six urban projects in the largest Municipalities of the Region, but the most profitable application is certainly preliminary, for example evaluating projects submitted by pri-

devono muoversi su linee diverse da quelle tradizionali. Una chiave – anzi, per dirla in un linguaggio corrente, una chiavetta – che al momento può dare un po' di ossigeno a tante operazioni in grave difficoltà – è rappresentata dal *social housing*. In materia di politica abitativa si richiama il Documento della Commissione VIII della Camera dei Deputati, datato 2010, e quindi da aggiornare con quanto successo dopo: il maxifondo CDP e lo sviluppo dei fondi di SH, attivati da operatori privati con la partecipazione della CDP, il sostegno delle fondazioni bancarie e la partecipazione degli enti locali (Regioni, Comuni, ecc.).

Prima linea d'azione: affrontare l'emergenza mettendo immediatamente a disposizione alloggi per le situazioni di grave disagio abitativo mediante l'acquisto di immobili sul mercato dell'invenduto; un mercato che secondo la Commissione VIII si aggira oggi su 80/120.000 alloggi. Iniziative già peraltro avviate da diverse Regioni con l'ausilio di fondi privati.

Secondo, intervenire a supporto degli interventi di rinnovo urbano attualmente in difficoltà ottenendo quindi un duplice risultato: sostenere il comparto residenziale sociale e nel contempo contribuire al rilancio dei progetti in crisi.

### **La città da rottamare**

Altro *asset* da sviluppare è quello che in un memorabile convegno AUDIS di qualche anno fa abbiamo chiamato «la città da rottamare». Riprendere in mano i vecchi quartieri ERP degli anni '50-'60, riqualificarli, ristrutturarli, ricostruirli, dotarli dei servizi mancanti. Obiettivo lodevolissimo, ma irto di difficoltà: una per tutte la realizzazione degli alloggi parcheggio, con il trasferimento degli affittuari dalle vecchie abitazioni ad

vate parties in the preliminary phase of developing the plans in order to select those that are most suitable and in line with the administration's objectives.

### **The Quality Protocol for Roma Capitale**

A second important test is being developed by AUDIS and the Municipality of Rome and concerns the assessment of projects for Roma Capitale in implementation of the new PRG. In consultation with developers operating in the city, AUDIS is transforming the charter into a proper assessment tool – the quality protocol for Roma Capitale – structuring the nine qualities by means of a checklist containing the evaluation parameters. The objective is to provide the operators with a guide for developing the projects and at the same time provide the municipi-

ality offices with an evaluation tool shared by both parties. With the understanding that compliance with the Protocol guidelines will ensure a significant reduction in the time required for the approval of public-private projects – PRINT (Integrated Programmes), Urban Projects on centrality, the application of equalization criteria – compared to the current complex and very long procedures.

### **Something extra: targeted projects for start-ups**

The compact proposal can be completed with a package of interventions concerning some key issues in urban policies.

### **Social housing**

In times of crisis there is always a sharp increase in the demand for social housing and it requires rapid and

alloggi temporanei, e così via. A livello centrale è indispensabile destinare con continuità consistenti risorse pubbliche alla riqualificazione del patrimonio ERP, anche perché è impensabile finanziare i nuovi interventi solamente con i proventi delle cessioni degli alloggi. Vendite che peraltro sono un'arma a doppio taglio. Molte ATER – significativo il caso dell'ALER di Milano, la maggior azienda della casa del nostro Paese – dopo la legge 560/93 hanno alienato parte del loro patrimonio, vendendo gli alloggi migliori ma purtroppo tenendosi i più scadenti perché inaccessibili all'utenza. Risultato: dopo poco tempo mancavano addirittura i fondi per la manutenzione e la riqualificazione degli immobili rimasti in proprietà.

E, quando si è riusciti ad ottenere qualche finanziamento, quasi sempre gli interventi si sono bloccati di fronte alla parcellizzazione della proprietà conseguente alle vendite frazionate – i famigerati condomini misti pubblico-privati – per l'impossibilità di utilizzare i contributi pubblici a favore degli alloggi divenuti privati.

Sul piano tecnico l'ipotesi più corrente è la densificazione, dove l'incremento di cubatura viene concesso per compensare gli operatori privati disponibili ad intervenire. Ma anche questo espediente quasi mai è risolutivo. Le zone PEEP hanno già indici elevati e aumentarli ancora potrebbe portare a edificazioni troppo massicce, oltre tutto non appetibili dal mercato.

È inevitabile, quindi, programmare anche qualche intervento ex novo, da mettere in sistema con quelli di riqualificazione. L'ipotesi preferibile è senza dubbio quella di prevedere nei progetti di trasformazione urbana una quota di aree e/o costruzioni da realizzare in regime di SH, peraltro già assimilati a standard urbanistici dalle leggi regionali. Condizione non derogabile per

effective responses, which must take different approaches to the traditional ones. One solution that at the moment can breathe a little oxygen into many seriously difficult situations is social housing. As regards housing policies refer to the Document of Commission VIII of the Chamber of Deputies, dated 2010, which should be updated with the events that followed: the CDP (Cassa Depositi e Prestiti) maxi fund and the development of SH (social housing) funds, activated by private operators with the involvement of the CDP, the support of banking institutions and the involvement of local authorities (Regional Governments, Municipalities, etc.). The first line of action: address the emergency by immediately providing accommodation for serious housing issues by acquiring properties on the unsold market; a market that accor-

ding to Commission VIII is hovering at around 80/120,000 accommodations. This initiative has already been implemented by several Regional Governments with the help of private funds.

Second, act to support urban renewal interventions that are currently in difficulty thereby obtaining a twofold result: supporting the social housing sector and at the same time contributing to the relaunch of projects in crisis.

### **The city to be scrapped**

Another asset to be developed is that which in a memorable AUDIS conference held a few years ago was called «the city to be scrapped». Take back the old ERP (Public Housing) districts of the '50s-'60s, redevelop them, restructure them, reconstruct them, and equip them with the missing services.

il SH è quella di abbassare il prezzo dei terreni, anche perché il prezzo di vendita (o il canone di locazione) dell'immobile non deve superare i limiti fissati dalle convenzioni comunali. Nelle aree già urbanizzate, oppure in quelle già classificate dai piani come edificabili, quasi sempre il valore di carico del terreno è troppo elevato, per cui diventa difficile rimanere al di sotto delle soglie prefissate per il SH.

### **Il rinnovo del patrimonio residenziale**

I Piani Casa licenziati dal governo centrale e spesso modificati dalle regioni hanno cercato

di incentivare il rinnovo del patrimonio residenziale privato, in gran parte obsoleto e bisognoso di adeguamenti tecnologici finalizzati al risparmio energetico. Tuttavia finora i risultati sono stati fortemente deludenti, tranne che in qualche caso, come il Veneto, dove sono prevalenti le tipologie monofamiliari. È essenziale favorire gli interventi di sostituzione edilizia superando gli intoppi che attualmente non consentono di assimilarla alla ristrutturazione edilizia; vedi le recenti pronunce sul rispetto della sagoma che stanno bloccando gli interventi in Lombardia. Più difficile invece superare gli ostacoli derivanti dal potere d'interdizione dei condomini nelle proprietà frazio-

nate in quanto rientrano nel dominio del diritto di proprietà. Materia di grande complessità – sia politica che tecnica – in quanto non è possibile stravolgere situazioni storicamente consolidate, ma certamente si possono attivare provvedimenti intesi a facilitare gli interventi edilizi da parte della maggioranza dei condomini, incentivandoli anche mediante agevolazioni fiscali (ICI) e premialità perequative.

### **La dismissione degli immobili demaniali**

Stanno procedendo con lentezza i primi esperimenti di federalismo demaniale in seguito

agli accordi stipulati tra l'Agenzia del Demanio ed alcuni dei maggiori comuni. È evidente comunque che le dismissioni non sono generalizzabili a tutte le situazioni, ma sono possibili – e soprattutto utili – solo per i comuni di maggiori dimensioni, dotati della capacità finanziaria e tecnico-operativa per gestire il processo di valorizzazione. Per la gran parte del patrimonio dismissibile è invece preferibile ricorrere all'opera di intermediari, quali potrebbero essere fondi immobiliari dedicati analoghi a quelli dedicati al social housing, partecipati dalla Cassa Depositi e Prestiti insieme con le banche ed altre istituzioni finanziarie, enti locali ed operatori del real estate.

A highly praiseworthy goal but fraught with difficulties: an example is the construction of parking spaces, with the transfer of the tenants from their old homes to temporary accommodation, and so on. On a central level the continuous allocation of substantial public resources to the redevelopment of the ERP heritage is essential, also because financing the new works with the proceeds of property sales alone is inconceivable. Sales that moreover are a double-edged sword. Many ATERs (Public Housing Agencies) – a significant case is that of ALER in Milan, the largest housing agency in Italy – after Law 560/93 was passed sold part of their assets, selling the best properties but unfortunately holding on to the poorest quality ones due to their being inaccessible to users. The result: after a short time there was a lack of funds for the maintenance and

redevelopment of the properties they still owned. And, when some funding was obtained, the works were almost always blocked due to the subdivision of the property resulting from split sales – the infamous mixed public-private condominiums – due to the impossibility of using public contributions to improve accommodation that had become private.

On a technical level the most current hypothesis is densification, where an increase in the cubic capacity is granted to compensate private operators willing to intervene. But even this workaround is almost never decisive. The PEEP zones already have high indexes and increasing them even further may lead to constructions that are too large, and above all not attractive to the market.

Therefore programming some works ex novo is inevitable, to be placed in

the system along with redevelopment works. The preferred hypothesis in urban transformation projects is clearly planning for some of the areas and/or constructions to be built under the SH scheme, moreover already assimilated to town planning standards by regional laws. A necessary condition for SH is lowering the price of the land, also because the sale price (or the rental fee) of the property must not exceed the limits set by municipal agreements. In areas that are already urbanized, or areas already classified by the plans as suitable for building, the value of the land is almost always too high, and it therefore becomes difficult to remain below the pre-established threshold for SH.

### **The renewal of residential assets**

The Housing Plans released by the

central government and often amended by regional governments have attempted to promote the renewal of the private residential assets, to a large extent obsolete and in need of technological improvements aimed at energy saving. However until now the results have been deeply disappointing, except for some cases, such as Veneto, where single-family housing is predominant.

It is essential to encourage building replacement works overcoming the roadblocks that currently do not allow it to be assimilated to building renovation; see the recent rulings on profile compliance that are blocking works in Lombardy. Whereas it is more difficult to overcome obstacles arising from condominium owners' power of veto in split properties insofar as they come under the domain of the right of ownership. It is a highly complex mat-

### ***Il riuso dei fabbricati industriali inutilizzati***

La crisi economica sta provocando la chiusura di una miriade di attività produttive, piccole e grandi. Si pone quindi il problema di come riutilizzare il cospicuo patrimonio di edifici produttivi siti in zone industriali o rurali; alcuni anche recenti ed in buono stato ma molto più spesso vecchi e tecnologicamente superati.

Le prospettive possono essere diverse: da quella più ovvia del riuso per nuove attività produttive ad altre che possono contemplare usi alternativi; come ad esempio la sostituzione con tipologie edilizie diverse, ma in qualche caso anche la demolizione senza ricostruzione per i fabbricati – purtroppo non infrequenti – di palese contrasto con l'ambiente.

Queste operazioni al momento sono lasciate all'iniziativa individuale dei singoli proprietari degli immobili, con scarse o nulle prospettive di riuscita.

Sarebbe senz'altro preferibile una azione coordinata di maggior respiro, in grado di operare su un mercato immobiliare più ampio del ristretto ambito locale. Si ripropone quindi l'ipotesi della costituzione di fondi dedicati – analoghi a quelli del punto precedente – in grado di rilevare gli immobili e pilotarne il riuso sul mercato.

ter – both politically and technically – insofar as it is not possible to alter historically consolidated situations, but certainly measures can be set up aimed at facilitating building works by the majority of the condominium owners, also providing incentives in the form of fiscal benefits (ICI) and equalization incentives.

#### ***The divestment of state-owned property***

The first experiments on state-owned federalism are proceeding slowly following the agreements signed between the State Property Agency and some of the largest municipalities. It is clear, however, that the divestments cannot be generalized to all situations, but they are only possible – and above all useful – in the largest municipalities that have the financial as well as technical and operational capacity to

manage the improvement process.

Whereas for most of the assets that can be divested it is preferable to use intermediaries, such as dedicated real estate funds similar to dedicated social housing funds, with the involvement of the Cassa Depositi e Prestiti together with banks and other financial institutions, local authorities and real estate operators.

#### ***The reuse of obsolete industrial buildings***

The economic crisis is resulting in the closure of a myriad of production activities, large and small. This therefore raises the question of how to reuse the considerable heritage of manufacturing buildings located in industrial or rural areas; some of them are even recent and in good condition, but more often they are old and technologically obsolete. There are different outlooks

ranging from the most obvious of reuse for new production activities to others that may contemplate alternate uses, such as replacement with different types of buildings, but in some cases even demolition without reconstruction for buildings – and unfortunately this is not uncommon – that are in marked contrast to the environment.

These operations are currently left to the individual initiatives of individual property owners, with little or no prospects of success.

A larger more coordinated action would certainly be preferable, capable of operating on a broader real estate market than the restricted local area. Hence the re-proposal of the hypothesis of establishing specific funds – similar to those in the previous point – capable of taking over the properties and directing their reuse on the market.