

Abstract. Quasi tutte le città italiane sono in crisi da decenni per la carenza di servizi fondamentali, mobilità, luoghi di aggregazione e di attrazione. L'espansione edilizia dal secondo dopoguerra del secolo scorso ha prodotto periferie anonime e degradate, contribuendo a cancellare una parte della storia e della cultura delle nostre comunità. Alla crisi della città ha coinciso quella dell'architettura. Attraverso la rigenerazione sostenibile, individuata e sostenuta dagli architetti italiani come grande opportunità per il rilancio delle città e lo sviluppo del Paese, occorre promuovere l'attuazione d'interventi caratterizzati da elevata qualità architettonica, oltre che da standard innovativi in campo energetico, ambientale e di riqualificazione sociale. Occorre estendere l'effetto città dal centro storico alla più lontana periferia, riqualificandone la componente pubblica, integrandone i servizi e proponendo nuove polarità atte a rapportarsi in modo sinergico e propedeutico con il centro. In questo scenario, coinvolgendo enti e risorse pubbliche con imprese e capitali privati, la riconversione, valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico (valutato oltre 400 miliardi di euro), rappresenta una grande occasione per la ridefinizione e rigenerazione dei centri urbani, oltre ad essere una straordinaria opportunità per l'abbattimento del debito e la razionalizzazione della spesa delle amministrazioni locali. Potenziare le infrastrutture, fare politiche culturali mirate, programmare piani di sviluppo sostenibile e rispettosi dell'ambiente sono le sfide che ci aspettano per fare delle nostre città l'investimento più importante per il nostro futuro.

Parole chiave: Rigenerazione urbana, Qualità degli spazi pubblici, Periferie, patrimonio pubblico, Progetto urbano.

Quasi tutte le città italiane sono in crisi da decenni, non riuscendo più a garantire le esigenze e le aspettative dei loro abitanti per la carenza di servizi fondamentali, mobilità, luoghi di aggregazione e di attrazione.

Quel che rimane dell'effetto città è spesso limitato ai centri storici, sempre più disabitati e asfissati dalla progressiva aggressione dei mezzi di trasporto di persone e merci. L'espansione edilizia dal secondo dopoguerra del secolo scorso, rispondendo quasi esclusivamente alla speculazione e alla riva-

lutazione della rendita fondiaria, ha prodotto periferie anonime e degradate, contribuendo a cancellare una parte della storia e della cultura delle nostre comunità. L'insufficienza di verde urbano e l'utilizzo di energie non pulite hanno causato l'avvelenamento dell'aria che ha trasformato i quartieri urbani in luogo sempre meno vivibili. Alla crisi della città ha coinciso quella dell'architettura, troppo spesso dissociata da quel diritto alla qualità degli abitanti e degli stessi architetti, ridotti al ruolo di esecutori di norme inadeguate. Una legge urbanistica ferma al 1942 e integrata da leggi regionali molte volte velleitarie, ha dato origine a piani urbanistici incapaci di impedire le disfunzioni in atto e a progettare un futuro in cui le funzioni abitative possano convivere in modo appropriato con le attività secondarie e terziarie. In coerenza con i principi di trasformazione e mantenimento dell'identità, da sempre all'origine della stratificazione delle nostre città, è quanto mai necessario un nuovo concetto di urbanistica. Basato non nel governo del brutto, ma in grado di concepire uno sviluppo capace di ridare un senso civile e dignitoso al vivere urbano, attento ai consumi energetici e in grado di affrontare l'emergenza sismica e geologica.

E quanto mai opportuno estendere l'effetto città dal centro storico alla più lontana periferia, riqualificandone la componente pubblica, integrandone i servizi e proponendo nuove polarità atte a rapportarsi in modo sinergico e propedeutico con il centro.

Attraverso la rigenerazione sostenibile, individuata e sostenuta dagli architetti italiani come grande opportunità per il rilancio delle città e lo sviluppo del Paese, occorre sostenere l'attuazione d'interventi caratterizzati da elevata qualità ar-

Improvement and alienation of public real estate

Abstract: Most of the Italian cities have been in crisis through the last decades, not being able anymore to guarantee the needs and expectations of their inhabitants, due to the lack of fundamental services, mobility, places of aggregation and attraction. The housing growth since Second World War, answering almost only to the needs of speculation and revaluation of landed revenue, produced anonymous and degraded suburbs, contributing to cancel a fundamental part of our communities' history and culture. The crisis of the cities has clashed with the architectural one.

Through sustainable regeneration, identified by the Italian architects as the greatest opportunity for revitalizing the cities and develop the country, we need to sustain interventions based on high architectural quality, besides innovative energetic, environmental and social requalification standards.

It is now as never fundamental to

extend the city effect from the centre to the far end suburbs, upgrading the public element, integrating the services and proposing new polarities able to interact in a synergic and propaedeutic way with the city centre. Within these settings, involving public agencies and resources with private companies and capitals, the new conversion, development and alienation of the public real estate (valued more than 400 billions €), represent a unique chance to redefine and regenerate the cities, apart from being an extraordinary opportunity to drop the debt and rationalize the local government expenses. To provide powerful infrastructures, aimed cultural policies, sustainable and environmental developments plans, are the biggest challenges to make our cities the most important investment on our future.

Key words: Urban regeneration, Quality of public space, Suburbs, Public real estate, Urban design.

Most of the Italian cities have been in crisis through the last decades, not being able anymore to guarantee the needs and expectations of their inhabitants, due to the lack of fundamental services, mobility, places of aggregation and attraction.

What's left of the city effect is often limited to the historical centres, more often desolated and suffocated by the continuous assault of people and goods transportation system. The housing growth since Second World War, answering almost only to the needs of speculation and revaluation of landed revenue, produced anonymous and degraded suburbs, contributing to cancel a fundamental part of our communities' history and culture. The lack of urban green and the usage of unclean sources of energy caused air poisoning, which transformed our neighbourhoods in places less

chitettonica, oltre che da standard innovativi in campo energetico, ambientale e di riqualificazione sociale.

In questo scenario, coinvolgendo enti e risorse pubbliche con imprese e capitali privati, la riconversione, valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, oltre ad essere una straordinaria opportunità per l'abbattimento del debito e la razionalizzazione della spesa delle amministrazioni locali, rappresenta una grande occasione per la ridefinizione e rigenerazione dei centri urbani. Un patrimonio che per consistenza, localizzazione, valore-storico-artistico e sociale, è di grande importanza strategica sia per lo sviluppo a livello locale, che per il rilancio complessivo del sistema Paese. Allo Stato e agli enti locali afferiscono infatti beni immobiliari valutati oltre 400 miliardi di euro, più del 20 per cento del nostro Pil: una ricchezza straordinaria e mal gestita, che risulta avere modesti rendimenti, a fronte di costi di gestione da due a tre volte superiori a quelli dei privati. Beni che alla collettività non forniscono più né ricchezza né utilità ma che, se adeguatamente valorizzati e gestiti, possono produrre grandi benefici, sia economici che sociali, rappresentando un patrimonio da utilizzare come volano strategico per attivare allettanti opportunità di sviluppo territoriale e locale. Risorse che non essendo immesse nei circuiti dell'economia, non contribuiscono alla ricchezza nazionale: il prodotto interno lordo è determinato non dal capitale in assoluto ma da quello circolante e questo è un patrimonio enorme che non solo non circola ma è fonte di costi. Beni situati in ambiti strategici che, una volta riconvertiti e valorizzati con progetti adeguati, potranno cambiarne il volto trasformandosi in nuove strutture collettive atte a contribuire al miglioramento della qua-

comfortable to live in. The crisis of the cities has clashed with the architectural one, too often dissociated from the right of quality of inhabitants and architects themselves, restricted to the role of simple executors of unsatisfactory rules. A 1942 urban law, integrated by often unrealistic regional ones, gave origin to urban plans not capable to prevent the existing malfunctions and to plan a future in which housing functions can exist and progress in a harmonic way with secondary and tertiary activities. Coherently with the principles of transforming and maintaining of identity, all along at the bottom of our cities' stratification, a new concept of city planning is more than ever necessary. This must be based not on the government of the ugly, but able indeed to give birth to a development capable to give back a civilized and dignified sense to city living,

careful to energetic consumptions and able to face up to seismic and geological emergencies.

It is now as never fundamental to extend the city effect from the centre to the far end suburbs, upgrading the public element, integrating the services and proposing new polarities able to interact in a synergic and propaedeutic way with the city centre.

Through sustainable regeneration, identified by the Italian architects as the greatest opportunity for revitalizing the cities and develop the country, we need to sustain interventions based on high architectural quality, besides innovative energetic, environmental and social requalification standards.

Within these settings, involving public agencies and resources with private companies and capitals, the new conversion, development and aliena-

tion of the public real estate, represent a unique chance to redefine and regenerate the cities, apart from being an extraordinary opportunity to drop the debt and rationalize the local government expenses. Our real estate has indeed great strategic importance for both the local development and the relaunching of the whole country, either as consistency or as location and artistic/historical and social value. The Country and Local Governments' real estate is nowadays valued more than 400 billions €, more than 20% of our GDP: an extraordinary but mishandled source of wealth, which actually produces slow incomes, having also management costs 2 to 3 times bigger of the private ones. These assets do not produce richness and utilities for the common good at the moment, but they could produce great benefits if properly valued and managed, both socially and economically, being capitals to be used as a strategic flywheel effect to activate local and territorial opportunities of development.

These resources, not being actually into the economical circuits, do not contribute to the national wealth: the gross domestic product is determined by the fluid asset, not by the capital one, and this capital not only does not circulating, but represents also a source of high costs. These resources, often located in strategic positions, if converted and revalued within convenient plans, could change the profile of the cities, becoming new collective structures and improving the quality of life of the inhabitants. Areas and buildings left for a long time physically and functionally out of their environment, excluded from the process of evolution and transformation

lità della vita degli abitanti. Edifici ed aree rimaste per molto tempo fisicamente e funzionalmente separate dal loro intorno, escluse dall'uso e dai processi di evoluzione e trasformazione del tessuto urbano, sono una potenziale ricchezza a disposizione degli enti pubblici proprietari, una grande risorsa strategica, in grado di avviare quei processi di riqualificazione fisica e di sviluppo socioeconomico di cui le nostre città hanno grande bisogno. Occasioni per attivare processi di riqualificazione urbana finalizzati a garantire ai cittadini, oltre alla disponibilità di luoghi fisici, il parco, la piazza, la strada protetta, e metafisici per la loro socializzazione, un'adeguata accessibilità a un moderno sistema di servizi complementari all'abitare, come studiare, lavorare e occupare il tempo libero. Riuso, riqualificazione, rivitalizzazione sono concetti attorno ai quali si muovono da tempo molte politiche urbane.

I provvedimenti legislativi che si sono occupati della dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici sono numerosi, a partire dalla Legge 22 dicembre 1990, n. 403, fino alle recenti disposizioni contenute nell'articolo 27 della manovra salva Italia del dicembre 2011.

Anche in quest'ultimo provvedimento l'iter da seguire per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà di comuni, province e regioni, oltre che dello Stato stesso, è però piuttosto complicato, richiedendo pareri, nulla-osta e molte altre autorizzazioni, ulteriormente ampliate nel caso di esistenza di vincoli di tutela, in cui il procedimento diventa ancora più lungo e dissuadente.

Nel corso del 2007 l'Agenzia del Demanio ha avviato Valore Paese, un progetto di valorizzazione degli immobili di pro-

prietà dello Stato in cui, oltre ai Programmi Unitari di Valorizzazione, con cui pianificare la riqualificazione di patrimoni immobiliari pubblici situati nello stesso ambito territoriale, è prevista la “concessione di valorizzazione” mediante la quale un bene può essere dato anche in affitto fino a 50 anni. L’Agenzia del Demanio nello stesso 2007, con una pregevole operazione di censimento, ha individuato circa 30.000 beni di proprietà dello Stato, per il 67 per cento fabbricati e per la parte restante terreni: beni ripartiti fra il patrimonio disponibile, il demanio storico-artistico e quelli destinati alle necessità del governo.

Attraverso i Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV) sono stati attivati interventi di sviluppo basati sulla riqualificazione e valorizzazione di beni immobili pubblici, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, economico, sociale e di sostenibilità urbana. Iniziative per la cui attuazione è previsto anche il ricorso alla procedura del project financing, passando così dalle semplici operazioni di cessione di immobili a più complessi interventi finanziari. Fino agli anni novanta dello scorso secolo il pagamento degli investimenti pubblici è avvenuto principalmente mediante il ricorso al capitale di debito, con mutui a medio-lungo termine erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti o da altri istituti di credito. Altri tipi di finanziamento, quali emissioni obbligazionarie, leasing finanziario ed operativo, sperimentati da alcuni grandi Comuni italiani hanno avuto più un carattere contingente e di integrazione delle fonti tradizionali per la copertura della spesa in conto capitale. In seguito, con l’introduzione di strumenti finanziari innovativi per le aziende pubbliche, Regioni ed enti locali hanno avuto la possibilità di realizzazione

opere di pubblica utilità ricorrendo al capitale e all’intervento privato. Alla Legge Quadro sui lavori pubblici n. 10 del 1994, cosiddetta Legge Merloni, si sono aggiunte modifiche normative, fino al D.L. n. 163 del 2006, che ha ordinato nel Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, tutta la materia dei contratti pubblici. Nel Decreto Legislativo in materia di federalismo demaniale, n. 85 del 2010, è prevista l’individuazione di beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a comuni, province, città metropolitane e regioni, che sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale, prefigurando così un federalismo finalizzato al miglioramento del funzionamento dell’intero sistema Paese.

Attraverso la sinergia fra pubblico e privato si è instaurato un rapporto di cooperazione fondato sulla ripartizione dei ruoli, dove l’ente pubblico si occupa principalmente dell’attività di programmazione degli interventi e di valutazione delle prestazioni dell’operatore privato, mantenendo il controllo della qualità dei servizi, a garanzia del soddisfacimento dell’interesse comune. Il ricorso alla procedura di project finance e le altre iniziative di collaborazione con i privati hanno rivestito un ruolo fondamentale nelle operazioni di valorizzazione sin qui sperimentate. Attraverso l’intervento privato si sono avute non soltanto le risorse necessarie, ma anche competenze ed idee nuove per la trasformazione degli immobili pubblici, oltre alla loro gestione remunerativa. Gli investitori privati sono stati interpellati sin dalla fase programmatica, coinvolgendoli in un processo di progettazione concertata, così da utilizzarne la presenza sia nella fase di pianificazione degli interventi, che nella successiva fase operativa.

of urban landscape, are a potential source of wealth available to the public owners, a great strategic source, able to activate the processes of revaluation and socio economical development that our cities strongly need. They represent chances to activate city redevelopment paths, aiming to guarantee to the inhabitants a proper access to complementary services to the housing, like study, work and use of spare time, other than giving access to physical places as parks, places and streets. In recent years indeed, urban planning policies have been moving around concepts like reutilization, redevelopment and revitalization.

There are many laws regarding the dismissal of the country real estate, starting with L 22/12/1940, n 403, until the recent measures included within the ‘Salva Italia’ plan approved in December 2011.

Unfortunately again in this law the requested procedure to revalue, transform, manage and alienate the public estate owned by cities, counties, regions and the country itself is quite complicated, requiring many advices and authorizations which make the process long and discouraging, even more in case of existing preservation binds.

The State Property Agency started in 2007 ‘Value Country’, a project of development of public real estate in which, other than the ‘Unitary Development Programs’ through which to plan the redevelopment of real estates over the same territory, is scheduled the ‘Development License Fee’, establishing that a real estate can be rented over a period up to 50 years. In the same year the State Property Agency has detected around 30,000 state properties, 67% of them builded and for

the rest lands: properties distributed between the available asset, the artistic-historical government property and those intended to the government needs.

Improval interventions of public real estate, coherently with the territorial, economical and social paths of urban sustainability, have been activated through the Unitary Development Programs. These ventures schedule also project financing procedures, transforming them in more complex financial operations. Until the 1990s the repayment of public investments happened mainly through the debt capital, with medium-long term mortgages given by Cassa Depositi e Prestiti and other banks. Other forms of financing, as bonds and financial and operative leasings, experimented by some great Italian municipalities, had a more contingent meaning and

were integrated with the traditional forms of covering the expenses in capital account. In the following years, due to the introduction of new financial instruments available to public companies, Regions and Counties had the chance to work on public utility works financed by private capitals and interventions. The so called Merloni’s Law, the Legge Quadro n 10/1994 on public works, has been modified until the DL 163/2006, which included all the subject of public contracts within the Code of Public Contracts regarding works, services and supplies. The DL 85/2012, on Federal State, schedules the definition of public estates that can be given for free to cities, counties, metropolitan cities and regions, bonded to guarantee the highest functional development, imagining federalism aimed to improve the whole country.

La possibilità di utilizzare risorse e competenze del settore privato per la valorizzazione del patrimonio pubblico è stata promossa anche a livello normativo sin dall'articolo 16 della Legge n. 17 del 1992, dei programmi integrati di intervento per la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. Programmi in cui coesistono più funzioni e si prevedono differenti tipologie d'intervento con l'obiettivo di coinvolgere gli operatori privati sin dalla formulazione della proposta. Strumenti di pianificazione e al tempo stesso di attuazione che possono costituire variante agli strumenti urbanistici generali vigenti.

Oggi, con il federalismo demaniale che prevede per gli Enti Locali nuovi assetti patrimoniali mediante il ricorso a modelli di gestione basati su criteri di razionalizzazione ed efficienza, è quanto mai opportuno affrontare la sfida della riconversione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare pubblico non limitandosi alla sola opportunità di far cassa, ma inquadrandola in un più ampio progetto di rigenerazione che tenga conto anche della domanda e dell'offerta prestazionale di tutto il sistema urbano. In tempi non facili per trovare investitori e acquirenti per valorizzare gli immobili, occorre uscire dallo schema ricorrente dell'acquisizione dell'immobile affittato da mettere a reddito. Ci vuole uno sforzo innovativo che sappia utilizzare strategie che oltre alla dismissione e lo sviluppo, possano comprendere anche la gestione. In una realtà in continua evoluzione è necessario introdurre strumenti adeguati a governare i nuovi processi di sviluppo. Occorre dar vita ad una nuova stagione di sperimentazione progettuale sia ricercando elementi di competitività per mitigare i maggiori costi della riqualificazione rispetto alla

nuova costruzione, che trovando il giusto compromesso tra ristrutturazione, riqualificazione, demolizione e ricostruzione. Si deve avere però ben presente che il problema strutturale della pianificazione e gestione urbanistica nella nostra realtà è originato dall'assenza di una moderna legge urbanistica. A differenza di quando, nel 1942, è stata promulgata quella vigente, il Paese non deve più essere ricostruito dalle macerie della guerra, ma essere salvaguardato da trasformazioni inadeguate, frenando il consumo del territorio e promuovendo interventi di recupero e di riqualificazione urbana, caratterizzati da un'architettura di grande qualità. Il territorio deve essere regolato e amministrato in funzione di una corretta visione di crescita della comunità, evitando il ricorso a strumenti di pianificazione contrattata come abili grimaldelli per scardinare le funzioni primarie degli enti locali. In una realtà di federalismo demaniale e di nuove e importanti responsabilità assegnate alle autonomie locali, occorre incentivare l'impiego di risorse finanziarie private, da impegnare nella realizzazione di opere pubbliche a fronte di contropartite economiche che possono concretizzarsi anche valorizzando il patrimonio immobiliare pubblico con la cessione del suo potenziale volumetrico. Opportunità da utilizzare preferibilmente non in ulteriore uso del suolo, ma nel recupero del patrimonio edilizio esistente, con strumenti per interventi urbani in grado di coinvolgere l'assetto complessivo del territorio. A fronte dell'insoluta vicenda legata al regime immobiliare e alla rendita fondiaria, in tutto il Paese si deve poter ricorrere a nuovi istituti quali perequazione, compensazione, incentivazione e trasferimento di diritti volumetrici, che, dove opportunamente utilizzati, hanno

A relationship of cooperation based on shared roles has been established on the synergy between private and public, where the public agency's activity regards mainly the interventions of planning and evaluating of the private's works, keeping control of quality of services to satisfy the common interest. Project Financing and other collaborations between public and private operators have been fundamental in the works done since then. Private intervention brought not only necessary economical resources, but also new skills and ideas to transform public estate and gain economical incomes out of them. Private investors participate through the whole process, from the planning phase of intervention to the operative one, in a way to involve fully all their skills.

The chance to use private investors' capitals in promoting the public estate

has been provided at normative level since the art 16, L 17/1992, regarding integrated plans of intervention in requalifying the urban design, building and environmental textures.

These plans contain different functions and provide different kind of intervention, with the goal of involving private participation since the first proposal. These planning and operative instruments are variations to the general existing ones.

Nowadays, with State Federalism scheduling for the Local Governments new patrimonial assets based on management models of rationality and efficiency, it is as never before appropriate to confront the new conversion and rationalization challenge not only aiming at economical incomes, but considering it in a wider frame which includes also the needs and offers of the whole urban system. In these hard

times to find investors and buyers to redevelop the estates, it is mandatory to leave the usual scheme of taking over a rented estate to produce an income. It is necessary an innovative effort capable of planning also strategies of management, not only as dismissal and development. In a continuously evolving reality, it is necessary to introduce tools capable to manage new processes of development. We need to give birth to a new experimental planning age, either in finding competitive elements to mitigate the higher costs of redevelopment respect to build newly, or finding the right compromise between redecoration, requalification, demolition and reconstruction. It's important to know anyway that the structural problem of planning and management of our urban realities is due to the lack of a modern urban law. Respect to 1942, when the existing one

was promoted, the Country doesn't need anymore to be rebuilt after war, but needs indeed to be preserved against inadequate transformations, braking the territorial consumption and promoting interventions of urban recovery and requalification, based on high quality architecture. The country needs to be ruled and managed through a proper vision of community growth, avoiding recurring to planning instruments as weapons to bypass the primary functions of Local Governments. In State Federalism, with new fundamental functions assigned to the local governments reality, we need to incentivise the usage of private economical resources, to be used in the making of public works in change of economical incomes that might consist also in transferring the volumetric potential of public estates. These chances shall be preferably di-

mostrato di costituire un nuovo e più corretto approccio al governo del territorio. Potenziare le infrastrutture, fare politiche culturali mirate, programmare piani di sviluppo sostenibile e rispettosi dell'ambiente sono le sfide che ci aspettano per fare delle nostre città l'investimento più importante per il nostro futuro. Occorrono politiche d'intervento atte ad investire il quadro legislativo, istituzionale e finanziario. È giunto il tempo di una nuova legge quadro idonea ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, il rispetto del principio di uguaglianza tra cittadini e operatori economici e sociali in materia di diritti e doveri connessi alla pianificazione del territorio. Concetto che, unito alla certezza dei tempi per l'ottenimento dei titoli autorizzativi, può richiamare i grandi investitori internazionali, sinora frenati da un apparato burocratico che rappresenta, e i nostri governanti si ostinano a non capirlo, il vero ostacolo alla crescita del Paese.

rected not in other land exploitation, but in recovery the existing heritage, at the same time providing instruments able to involve the whole asset of the country. Considering the unsettled question regarding the real estate and land revenue, It is necessary to provide the access to new instruments as equalization, compensation, incentives and transfer of volumetric rights which, when properly used, showed to be a new and correct approach to the territorial government.

To provide powerful infrastructures, aimed cultural policies, sustainable and environmental developments plans, are the biggest challenges to make our cities the most important investment on our future. We need policies of intervention involving legislative, institutional and economical fields. It's the right time for an urban law capable to guarantee, over

the whole country, the respect of the principle of equality between citizens and economical operators, regarding to rights and duties connected to territorial planning. This, together with clear procedural times to obtain authorizations, can attract back the great international operators, now held by a bureaucratic state apparatus, which is the real obstacle to the growth of the country, despite the fact that our politicians do not understand it.