



Politiche e progetti per rinnovare le città

obiettivi, contenuti, strumenti, soggetti

Roma, 28 maggio 2002





Le città sono oggi al centro della sfida volta a mettere in relazione sviluppo, innovazione, qualità ambientale. Terminata la fase dell'espansione dobbiamo cogliere l'opportunità di ripensare quartieri, periferie, edifici degradati dove si vive male, si produce inquinamento e traffico.

L'obiettivo è, dunque, costituito dalla valorizzazione di un'eredità architettonica e artistica senza paragoni e, contemporaneamente, dal porre mano a edifici e periferie costruiti in fretta, diventati insicuri, degradati e inadeguati.

Per molti immobili è necessario un intervento di ristrutturazione statica e funzionale; per molti altri la stessa gestione si presenta assai problematica per l'inadeguatezza degli impianti esistenti. Si possono stimare (secondo Cresme) in almeno tre milioni le abitazioni (collocate in edifici pubblici e privati, legali e non), realizzate nel dopoguerra che raggiungeranno la soglia critica di invecchiamento nel giro di pochi anni. Edifici spesso concentrati in aree periferiche che versano in uno stato di degrado tale da diventare una vera emergenza sociale e ambientale.

Accanto alle problematiche di sicurezza statica e degrado impiantistico degli edifici anche i nuovi obiettivi di qualità ambientale, di sostenibilità, di coesione sociale costringono a ripensare le forme di intervento fino ad oggi utilizzate nelle città. E se la riqualificazione urbana è lo scenario obbligato per i prossimi anni, occorre tuttavia invertire la rotta, passando da semplici operazioni di maquillage edilizio ad operazioni più rilevanti che prendano in considerazione anche la riqualificazione urbanistica e la ridefinizione complessiva dei tessuti degradati, oggi esclusi da qualsiasi intervento, in particolare nelle grandi aree urbane.

L'inedita e straordinaria convergenza, in questa iniziativa, di sigle del mondo delle costruzioni, dell'ambientalismo, dell'urbanistica e dell'utenza abitativa è motivata proprio dalla necessità di rinvenire la strategia per praticare temi innovativi e, al contempo, rispondere ai problemi ormai critici delle città. In questa ottica diventa fondamentale creare le condizioni di fattibilità degli interventi e stabilire altresì i termini di convenienza economica sia per gli imprenditori che per i cittadini, chiarendo percorsi procedurali ed obiettivi generali.

Alla luce di tutto questo è evidente quanto la riabilitazione urbana imponga una profonda innovazione di contenuti e di forme di intervento.

Il confronto che proponiamo agli interlocutori istituzionali è volto ad individuare politiche strategiche per rinnovare le città.

Il Governo può far diventare i programmi di riabilitazione urbana, previsti dal collegato alla finanziaria su infrastrutture e trasporti, lo strumento per intervenire coerentemente con i temi citati. Regioni e Comuni potranno promuovere sperimentazioni in ambiti degradati per concentrare iniziative, interventi, finanziamenti e contributi diffusi.





CAMPI DI INTERVENTO

I campi di intervento della riabilitazione urbana sono molteplici ed investono:

- *l'ammodernamento e la messa in sicurezza dello stock edilizio*
sia pubblico che privato, di quelle periferie dove l'obsolescenza, la fragilità strutturale e l'inadeguatezza di alcuni modelli abitativi, richiedono interventi che vanno oltre la semplice manutenzione. Occorre valutare in un "rapporto costi/benefici" la sostituzione come alternativa al recupero, con una forte capacità di indirizzo pubblico rispetto alla proprietà ed al mercato;
- *la rigenerazione ambientale dei sistemi urbani*
il degrado delle aree urbane, l'inquinamento prodotto dal traffico e dagli impianti di riscaldamento, sono oggi una condizione che accomuna le diverse realtà urbane e che ha assunto una dimensione nuova. E' urgente e necessario quindi spostare l'attenzione verso politiche di rigenerazione delle aree e dei tessuti, con interventi coordinati di recupero degli ecosistemi (corsi d'acqua, vegetazione, ecc.), di valorizzazione e fruizione continua delle aree, di recupero delle parti degradate e inquinate, di rinnovo edilizio, attraverso una attenzione al consumo e all'uso delle risorse naturali (acqua, aria, energia, ecc.);
- *la delocalizzazione del patrimonio edilizio*
realizzato in aree ad alto rischio ambientale ovvero su aree di pregio. Questo tipo di intervento richiede una forte regia pubblica, grande capacità di aggregare i soggetti coinvolti e cospicua disponibilità di finanziamenti pubblici;
- *il recupero dell'efficienza urbana*
un obiettivo che coinvolge oggi tutte le città italiane spostando l'attenzione sull'efficienza, sulla localizzazione delle funzioni centrali, per adeguarle alle nuove esigenze delle moderne realtà urbane europee. Attraverso programmi di riqualificazione e sostituzione di complessi edilizi obsoleti si può puntare a rivedere le forme di mobilità e i sistemi di connessione tecnologica e informatica, per coniugare le politiche edilizie con quelle urbanistiche, immettendo nuove funzioni o rilocalizzandole, secondo esigenze di accessibilità e di mobilità sostenibile.



PROBLEMI

Tra i principali ostacoli all'avvio di azioni rivolte alla riabilitazione in chiave di sostituzione del patrimonio esistente, vanno evidenziati:

- a. l'elevato frazionamento della proprietà privata;
- b. la bassa capacità economico-finanziaria dei proprietari di immobili, in contesti degradati dal punto di vista edilizio-urbanistico e sociale;
- c. la scarsa propensione e difficoltà alla mobilità da parte dell'utenza insediata;
- d. mancanza di alloggi parcheggio per effettuare operazioni di recupero e messa a norma del patrimonio esistente;
- e. la sfiducia "culturale" nella possibilità di innalzare la qualità ambientale ed architettonica;
- f. la bassa redditività dell'investimento, in un mercato immobiliare che non apprezza pienamente le differenze qualitative dell'edilizia di sostituzione;
- g. la rigidità normativa e l'aggravio fiscale nei trasferimenti e accorpamenti degli immobili.

Alla luce di tali ostacoli, si delineano esigenze di intervento differenziate che riguardano aspetti giuridico-amministrativi, economico-finanziari e fiscali, urbanistici, di informazione, coinvolgimento e partecipazione.



OBIETTIVI

La riabilitazione urbana riguarda ambiti e parti di città con obiettivi chiaramente individuati e finalizzati, diretti a:

- *il recupero dell'efficienza edilizia e urbana, comprensivo di*
 - messa in sicurezza statica ed impiantistica degli edifici;
 - rinnovamento dello stock edilizio per adeguarlo a standard di consumo energetico e a prestazioni di qualità tecnologica;
 - riallocazione di funzioni urbane di pregio, come diffusione di valori di centralità;
- *l'incremento della qualità ambientale di tessuti edilizi e spazi aperti, mediante*
 - bonifica di suoli inquinati e gestione differenziata dei rifiuti;
 - recupero degli ecosistemi e gestione integrata del ciclo delle risorse naturali;
 - innalzamento della qualità urbana mediante operazioni di “densificazione” dei tessuti, di gerarchizzazione degli spazi aperti e di valorizzazione dei luoghi pubblici e delle emergenze architettoniche;
 - interventi di mobilità sostenibile, di moderazione del traffico (*traffic calming*) e di risparmio energetico;
- *l'innovazione dei processi di decisione e partecipazione, attraverso*
 - l'associazione delle comunità locali nei processi di costruzione delle strategie urbane quale condizione per costruire prospettive condivise di sviluppo territoriale;
 - pratiche procedurali che assicurino la massima trasparenza ed equità nella decisione pubblica;
 - la valorizzazione della forma cooperativa e della capacità organizzativa delle imprese, quali efficaci strumenti di coinvolgimento dei soggetti interessati per l'aggregazione del consenso alle scelte di trasformazione e per la loro promozione;
 - la partecipazione nelle decisioni dei soggetti interessati dalle trasformazioni attraverso *urban centers* e la facilitazione tecnico-amministrativa attraverso specifici sportelli;
 - la promozione di concorsi di progettazione, linee guida di indirizzo condivise e progetti-norma.



PROPOSTE

La riabilitazione urbana richiede contenuti innovativi in grado di definire chiaramente obiettivi e forme di realizzazione. In particolare, rispetto ai precedenti programmi promossi in ambito urbano, le politiche di rinnovo della città impongono nuove ed efficaci forme di controllo e la valutazione dei progetti e dei programmi con riguardo a:

- integrazione di obiettivi, interventi e, soprattutto, di settori della spesa pubblica, concentrando investimenti pubblici di enti differenti anche mirati all'insediamento di attività produttive e commerciali di livello locale;
- integrazione tra azioni strettamente attinenti la sfera edilizia con quelle di respiro urbano e territoriale, sinergia tra misure edilizio/urbanistiche e misure in tema di sostenibilità ambientale;
- partecipazione privata, sia in termini strettamente economico-finanziari, che in quelli, più ampi, del consenso e del coinvolgimento di una pluralità di soggetti;

Programmi di riabilitazione urbana, in grado di rispondere agli obiettivi sopra delineati, esigono strumenti di intervento procedurali, giuridici ed urbanistici flessibili per adattarsi ai differenti contesti ed alle diverse finalità.

PROCEDURALI

Al pari dei precedenti programmi sperimentali, si ritiene che l'utilizzo di procedure concorsuali di livello nazionale dia i migliori frutti ai fini dell'individuazione delle iniziative da finanziarie.

Il concorso diventa, altresì, uno strumento per dare la massima diffusione – tra gli enti locali – dell'iniziativa promossa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Analoghe procedure – almeno per ciò che riguarda specifiche finalità dei programmi – dovrebbero essere adottate anche in sede locale per l'individuazione di soluzioni progettuali, sia a livello di schema di assetto che in fase di definizione degli interventi urbani ed edilizi di una certa rilevanza.



GIURIDICO-AMMINISTRATIVE

Sono ipotizzabili forme diverse ed articolate di intervento, nell'ottica di un coinvolgimento di soggetti e risorse pubblico-private.

L'elevato frazionamento della proprietà porta ad una complessa rivisitazione della normativa che riguarda il comparto urbanistico.

A questo proposito è necessario trovare soluzioni al problema dell'inerzia di alcuni proprietari, verificando se attribuire direttamente ai consenzienti la possibilità di espropriare le aree dei dissenzienti. L'operazione potrebbe essere attuata riconoscendo non l'indennità di esproprio, bensì il valore di mercato del bene antecedente alla formazione del comparto, depurato degli oneri di urbanizzazione. Il disegno di legge su infrastrutture e trasporti (S/1246), attualmente all'esame del Senato, reca una precisazione in base alla quale la maggioranza della proprietà, nel comparto, esercita per delega il potere di esproprio, al fine della rapida attuazione dell'intervento.

Un'ulteriore ipotesi da sperimentare consiste nella costituzione di società di trasformazione urbana che, ai fini dell'avvio di iniziative di riqualificazione in porzioni, spesso strategiche, del territorio urbano, siano in grado di procedere alla valorizzazione del patrimonio pubblico ancora inutilizzato e di coinvolgere i proprietari inerti.

Sarà altresì opportuno semplificare le procedure sperimentando modalità di partecipazione dei singoli proprietari in forma associata nonché agevolare i trasferimenti di proprietà finalizzati alla realizzazione degli interventi.

Il tradizionale strumento del convenzionamento si presta, inoltre, meglio di altri, a garantire standard ambientali ed urbanistici e livelli prestazionali del patrimonio da recuperare, utilizzando una gamma articolata di bonus edilizi, modulabili in funzione delle esigenze locali e degli obiettivi pubblici: incrementi volumetrici o di superficie, aumento del numero delle unità immobiliari, mutamenti di destinazioni d'uso, trasferimenti di cubature.

FINANZIARIE E FISCALI

Occorre prevedere strumenti finanziari modulabili a seconda delle esigenze, del contesto di intervento e dei differenti obiettivi degli ambiti. Tali strumenti possono essere così riassunti:

- incentivi pubblici al soggetto privato per la messa a norma del patrimonio a rischio statico e sismico (contribuisce ad una quota dei costi del recupero strutturale) e per la sostituzione di patrimonio privato;
- esproprio dell'area e bonus alloggio (sovvenzione parziale) nel caso di patrimonio legittimo in aree a rischio;



- sovvenzione totale nel caso di patrimonio pubblico da rilocalizzare;
- finanziamento totale di opere di urbanizzazione (e della progettazione ed assistenza tecnica);
- incentivi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione.

Alle risorse proprie della riabilitazione urbana, dovrebbero sommarsi i contributi di edilizia residenziale pubblica regionali, gli incentivi del Ministero dell'Ambiente, altri contributi pubblici anche provenienti da precedenti programmi. La concentrazione finanziaria, oltre a razionalizzare la spesa, permette di focalizzare su un'unica azione risorse che, se considerate singolarmente, non sarebbero in grado di assicurare, oltre all'avvio, lo sviluppo ed il compimento delle iniziative.

Lo strumento fiscale, come più volte evidenziato, assume particolare rilevanza all'interno di politiche - e programmi - volti alla riabilitazione urbana. Anche questo tipo di strumento dovrà essere modulabile in funzione del contesto e delle differenti esigenze, prevedendo il possibile ricorso a: riduzione dell'IVA nel caso di rischio statico e sismico estesa anche alla rilocalizzazione; riduzione dell'IRPEF estesa anche alla rottamazione; riduzione dell'ICI (obbligatoria da parte del Comune per ottenere contributi della riabilitazione urbana); defiscalizzazione dei trasferimenti della proprietà nell'ambito del comparto urbanistico; riduzione dell'IRPEG a favore delle società di trasformazione urbana; equiparazione a beni strumentali degli immobili destinati alla locazione a medio lungo periodo.

URBANISTICHE

Gli interventi urbanistici possono oggi utilizzare un novero di soluzioni in parte già sperimentate, almeno in sede locale, attraverso strumenti innovativi di pianificazione comunale.

Si tratta, nel caso della riabilitazione urbana, di ricorrere a nuove procedure premiali per incentivare spostamenti di cubature e tecniche perequative per redistribuire benefici e oneri urbanistici, o per agevolare il coinvolgimento dei proprietari di immobili e di abitanti.

Le procedure premiali possono prevedere l'utilizzo di bonus edilizi ambientali, il trasferimento di cubature e la permuta di aree e di immobili.

INFORMAZIONE, PARTECIPAZIONE, CONSENSO

I programmi di riabilitazione urbana, siano essi rivolti all'ammodernamento dello stock edilizio che alla rilocalizzazione del patrimonio a rischio, esigono strumenti di:

- a. *informazione e trasparenza:*



attraverso tavoli di concertazione, conferenze cittadine e concorsi di progettazione;

b. *coinvolgimento e partecipazione:*

individuazione di soggetti per la partecipazione e diffusione delle informazioni, creazione di meeting points, coinvolgimento dei residenti nelle azioni di manutenzione degli edifici anche al fine di rafforzare il senso di identità della popolazione;

c. *facilitazione procedurale:*

sportelli al pubblico per la richiesta di incentivi.

SOGGETTI DEI PROGRAMMI DI RIABILITAZIONE

I soggetti promotori dei programmi di riabilitazione urbana, come peraltro già previsto dall'art. 23 del collegato alla finanziaria per il 2002, dovrebbero essere i Comuni.

Il **Ministero**, d'intesa con le Regioni, dovrà stabilire obiettivi e criteri di valutazione delle proposte.

Ai **Comuni** spetta:

- l'individuazione preventiva degli ambiti di intervento;
- la formulazione degli obiettivi dei programmi di riabilitazione urbana;
- la definizione delle funzioni e dei meccanismi premiali da adottare;
- la effettiva coerenza delle proprie politiche urbane con il programma triennale delle opere pubbliche ed il coordinamento con le iniziative dirette al miglioramento ambientale ed alla mobilità di tipo sostenibile.

Qualora i programmi siano finalizzati al rinnovo dello stock abitativo o all'eliminazione del rischio statico cui è esposto il patrimonio pubblico, le proposte sono promosse dai comuni di intesa con le agenzie territoriali di edilizia residenziale (ex IACP).

Alle **Regioni** è riservato un ruolo primario nella incentivazione di programmi, che richiedono concentrazione di risorse pubbliche negli ambiti di riabilitazione. In particolare, il ruolo regionale è finalizzato alla promozione di:

- agevolazioni finanziarie e/o sovvenzioni totali in materia di edilizia residenziale pubblica ed in conto capitale per l'edilizia residenziale privata;



- finanziamento di iniziative di rigenerazione ambientale e di bonifica dei suoli, compresa la corresponsione di finanziamenti per la rilocalizzazione del patrimonio ricadente in aree a rischio;
- insieme alle province, finanziamento di azioni dirette al miglioramento dell'accessibilità, alla mobilità di tipo sostenibile e all'eliminazione di situazioni di degrado ambientale (acustico, atmosferico, ecc.) prodotti dai sistemi per la mobilità.

Un particolare ruolo è affidato ai **privati**.

Differenti tipologie di soggetti sono interessate a questo tipo di programmi. L'investitore edilizio (sia esso del settore delle costruzioni che proprietario dell'immobile o appartenente al mondo del credito immobiliare ovvero fondi di investimento) nei programmi di riabilitazione urbana può trovare opportunità di mercato contribuendo al cofinanziamento di opere pubbliche o all'incremento dell'efficienza urbana (cessione di aree, aumento degli standard, realizzazione di opere in project financing).

Dall'altro lato, il singolo proprietario che nella riabilitazione urbana può trovare non solo forme adeguate per recuperare il proprio patrimonio, ma soprattutto incentivi finanziari per sostenere gli alti costi di adeguamento e messa a norma dello stock edilizio a rischio.

Il cittadino, utente e abitante dell'ambito interessato dai programmi di riabilitazione urbana, è l'ulteriore soggetto principe nella costruzione del processo di formazione del programma medesimo e nella relativa buona riuscita.

Per la delicatezza che caratterizza alcune tipologie di intervento, rivolte all'adeguamento statico e all'eliminazione di situazioni di rischio, per il fatto che la riabilitazione urbana fa leva prioritariamente sulla sostituzione dell'esistente, non ultimo, per le implicazioni che le operazioni di trasformazione a regia pubblico-privata possono produrre sul contesto d'intervento, il coinvolgimento e il consenso sociale risultano pregiudiziali al successo di ogni iniziativa.

L'adozione di strategie di comunicazione e partecipazione riveste un ruolo decisivo per la riuscita degli interventi.

A tal fine potrà essere agevolata la partecipazione dei proprietari in forma associata anche attraverso cooperative di abitazione ovvero tramite consorzi tra proprietari.



CRITERI DI VALUTAZIONE

È indispensabile, per ciascuno dei possibili campi di intervento della riabilitazione urbana, la messa a punto di criteri e modelli di valutazione più raffinati di quelli fino ad oggi utilizzati sia in sede locale che a livello centrale, soprattutto alla luce della possibilità di sostituire il patrimonio esistente degradato o inadeguato.

Con riguardo ai criteri di valutazione e agli indicatori di qualità ed efficacia delle proposte di riabilitazione urbana, è possibile tracciare prime ipotesi che tengano conto di:

- indicatori numerici e quantitativi (il cosiddetto campo oggettivo della valutazione);
- indicatori di merito, affidati piuttosto a giudizi qualitativi adeguatamente motivati e rappresentati.

La costruzione, dunque, di una griglia di valutazione potrebbe essere orientata a quattro specifiche qualità:

a. *la qualità ambientale:*

- incremento del verde (quantitativo);
- integrazione del verde e costituzione di un “sistema” (descrittivo);
- coerenza con l’assetto orografico del suolo (descrittivo);
- risparmio energetico (quantitativo-descrittivo);
- gestione e recupero dei rifiuti (quantitativo-descrittivo);
- rigenerazione del ciclo dell’acqua (quantitativo);
- pedonalizzazione e moderazione del traffico (quantitativo-descrittivo);
- promozione del trasporto pubblico (quantitativo-descrittivo);
- qualità formale dello spazio pubblico (descrittivo);

b. *la qualità sociale:*

- partecipazione (quantitativo-descrittivo);
- offerta di servizi (quantitativo-descrittivo);
- incremento occupazionale (quantitativo);
- offerta di abitazioni in locazione (quantitativo-descrittivo);
- ricadute ed effetti dell’eventuale valorizzazione immobiliare (quantitativo-descrittivo);

c. *la qualità urbanistica:*

- effetti di integrazione nel più ampio contesto urbano (quantitativo-descrittivo);



- nuove funzioni strategiche inse@diate (descrittivo);
- riequilibrio funzionale (descrittivo);
- coerenza tra impianto urbanistico e architettura degli interventi (descrittivo);

d. *la qualità economica:*

- efficienza dell'investimento pubblico come promozione dell'investimento privato (quantitativo);
- risorse private investite nel programma delle opere pubbliche (quantitativo)
- singoli proprietari coinvolti nell'intervento (quantitativo).



SOMMARIO

CAMPI DI INTERVENTO	pag. 2
PROBLEMI	pag. 3
OBIETTIVI	pag. 4
PROPOSTE	pag. 5
Procedurali	pag. 5
Giuridico-Amministrative	pag. 6
Finanziarie e Fiscali	pag. 6
Urbanistiche	pag. 7
Informazione, partecipazione, consenso	pag. 8
Soggetti dei programmi di riabilitazione	pag. 8
Criteri di valutazione	pag. 9

finito di stampare Maggio 2002
dallo Stabilimento Tipografico Graffietti Stampati
www.graffietti.it