

Rigenerare la rigenerazione, una proposta per ripartire

Milano, 5 dicembre 2017

PROMOTORI

AUDIS-Associazione Aree Urbane Dismesse

RELATORI

Luca Talluri, Presidente AUDIS

Pierfrancesco Maran, Assessore all'Urbanistica, Verde e Agricoltura - Comune di Milano

Matteo Robiglio, Politecnico di Torino

Luca Dondi dall'Orologio, Amministratore Delegato Nomisma

Marina Dragotto, Direttrice AUDIS

Federico Chiavazza, SDA Bocconi

Christian Iaione, Università Luiss - LabGov - UniMarconi

Federico Vanetti, Dentons

I° Tavola rotonda

Marcello Capucci, Dirigente Servizio Qualità Urbana e Politiche Abitative - Regione Emilia-Romagna

Andrea Causin, Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie

Edoardo Zanchini, Vicepresidente Legambiente

II° Tavola rotonda

Alessandro Balducci, Casa Italia - Politecnico di Milano

Giuliano Montagnini, Seci RE - Vicepresidente AUDIS

Stefano Granata, Presidente Gruppo Cooperativo CGM

III° Tavola rotonda

Mario Occhiuto, Sindaco di Cosenza, Delegato ANCI Urbanistica, Lav. Pubblici

Matteo Cabassi, Amministratore delegato Brioschi Sviluppo Immobiliare

Roberto Poli, Responsabile RE UniCredit Lombardia

SINTESI

Il Convegno nazionale di AUDIS – un'associazione pubblico-privata nata nel 1995 per supportare i soggetti pubblici e privati nei processi di rigenerazione urbana – ha rappresentato l'occasione per l'illustrazione e il confronto sui fattori che ostacolano i processi di rigenerazione e su alcune proposte operative elaborate dall'associazione.

Nel saluto introduttivo, il presidente Talluri ha sottolineato la crucialità del tema della rigenerazione in un paese, come l'Italia, ad elevata percentuale di urbanizzazione e ha auspicato che la nuova stagione della rigenerazione metta al centro la domanda, gli abitanti e il tema del vivere, superando l'attenzione alla sola dimensione edilizia.

Polis-Lombardia

Istituto regionale per il supporto
alle politiche della Lombardia

L'Assessore Maran ha evidenziato alcuni nodi critici, come il tema delle bonifiche e i tempi lunghi dei processi di rigenerazione, che implicano un dialogo costante tra l'ente pubblico e gli operatori privati; inoltre, ha invitato a riflettere sul ruolo che dovrà giocare Milano, rispetto al resto del paese, come guida/modello della nuova stagione di rigenerazione, e ha sollecitato a fare sì che i benefici derivanti dalla trasformazione urbana si distribuiscano su un territorio più ampio rispetto alla specifica area d'intervento.

L'intervento di Matteo Robiglio si è concentrato su alcuni "ingredienti" che dovranno caratterizzare i futuri interventi di rigenerazione urbana, a partire dalla necessità di confrontarsi con delle condizioni di contesto molto mutate:

- la forte polarizzazione dei mercati urbani che, da una parte, vede Milano in prima linea con un trend positivo, e dall'altro città come Cuneo, Biella e Alessandria in cui i valori immobiliari si sono più che dimezzati;
- l'ineludibilità (anche sul piano politico) del tema dei *left behind*, ovvero persone, luoghi e interi territori colpiti dagli effetti negativi dei processi di globalizzazione.

Queste condizioni imporranno di misurarsi con nuovi spazi della dismissione, anche dispersi nella città diffusa (lottizzazioni unifamiliari degli anni '60-'70, spazi del commercio e dalla piccola produzione, etc.) e imporranno di considerare con grande attenzione il fatto che le città non giochino "tutte nella stessa divisione": per competere con città del medesimo rango, dovranno costruire strategie specifiche basate sui propri *asset*.

Le esperienze di alcune città della *rust belt* americana, quali Pittsburg e Detroit, sono state presentate come laboratori interessanti dai quali trarre alcune indicazioni per una nuova stagione di rigenerazione urbana improntata sul riuso adattivo dell'armatura urbana. Accanto all'importanza della presenza di una visione supportata da una forte narrativa urbana, Robiglio ha individuato i seguenti fattori chiave: incrementalità delle trasformazioni, *placemaking*¹, ibridazione delle funzioni e *urban farming*, presenza delle università e centri di ricerca, deprezzamento delle aree, e, soprattutto creazione di posti di lavoro.

¹ "Il *placemaking* è un approccio condiviso alla progettazione degli spazi pubblici per farne il cuore pulsante d'iniziativa di rigenerazione di quartieri o città. [...] si concentra sul processo collaborativo fra gli attori pubblici e privati [...] Più della semplice promozione di una migliore progettazione urbana, il *placemaking* facilita modelli creativi di utilizzo, prestando particolare attenzione alle identità fisiche, culturali e sociali che definiscono un luogo e sostengono la sua continua evoluzione. Con interventi spesso più di gestione che semplicemente progettuali. E dai costi contenuti." (Franco, Elena. "Placemaking, Un Modo Diverso Di Pensare e Vivere Lo Spazio Pubblico | Giornale Dell'Architettura | Periodico in Edizione Multimediale." *Giornale Dell'Architettura*, 22 Apr. 2016, ilgiornaledellarchitettura.com/web/2016/04/22/placemaking-un-modo-diverso-di-pensare-e-vivere-lo-spazio-pubblico/)

Polis-Lombardia

Istituto regionale per il supporto
alle politiche della Lombardia



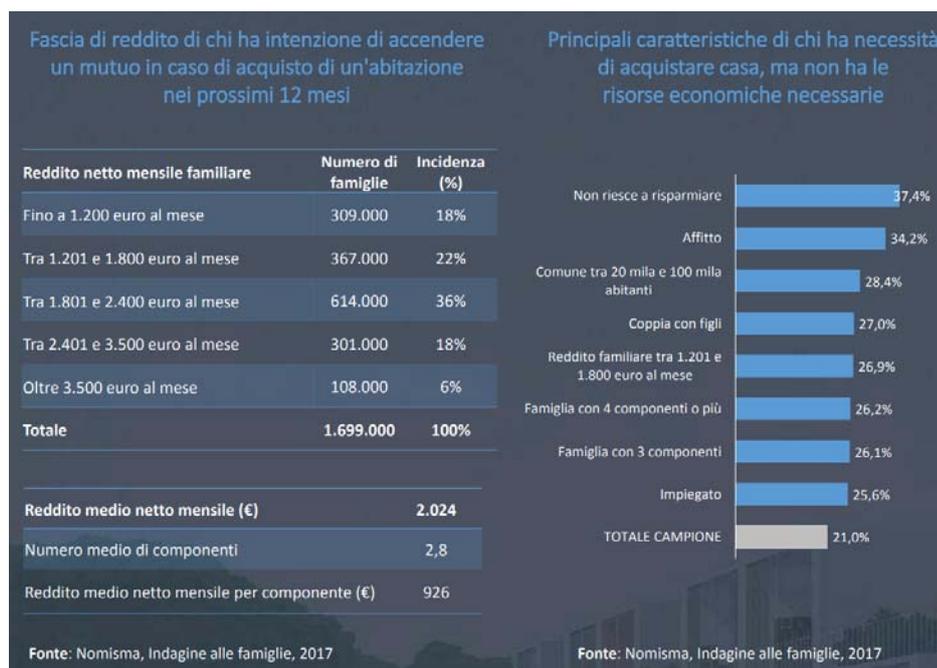
La creazione di posti di lavoro come componente fondamentale degli interventi di rigenerazione urbana e come questione cruciale di negoziazione tra amministrazione locale e operatori privati negli Stati Uniti (fonte: http://www.audis.it/binary_files/allegati_pubblicazioni/ConvegnoNazionaleAUDIS_PresentazioneRobiglio20171205_32831.pdf)

Anche la relazione di Luca Dondi ha presentato alcune riflessioni sulla nuova direzione che dovrà intraprendere la rigenerazione urbana in Italia, osservando che, sebbene la crisi economico-finanziaria abbia portato a sperimentare alcune innovazioni, è purtroppo prevalsa la tendenza “a ripercorrere strade note”: gli operatori immobiliari non hanno sviluppato un’adeguata capacità di riconoscimento e risposta ai bisogni, nonostante la crisi abbia prodotto una certa “selezione” nel settore; le amministrazioni locali non hanno definito “visioni pubbliche” di medio-lungo periodo, accompagnate dall’individuazione di precise priorità.

- Gli interventi di riqualificazione urbana non dovranno essere interpretati come operazioni di efficientamento e rinnovo di edifici in stato di degrado, incapaci di innescare processi virtuosi a livello territoriale; gli interventi edilizi dovranno, quindi, accompagnarsi anche con altre tipologie di politiche pubbliche.
- Non dovrà esserci una delega totale al mondo privato; le amministrazioni dovranno elaborare disegni strategici di ampio respiro, costruiti a partire dall’individuazione di vocazioni e *gap*, così da capitalizzare la ritrovata attrattività di alcuni contesti urbani (oggi, più che altro frutto di occasioni contingenti e di fenomeni ciclici).
- In un paese caratterizzato da processi di invecchiamento della popolazione, riduzione della dimensione delle famiglie e aumento delle condizioni di fragilità, l’offerta dovrà maggiormente rispondere alle esigenze di una domanda diversificata, non più riconducibile alla proprietà tradizionale; inoltre, gli operatori dovranno considerare la rilevanza oggi attribuita dalla domanda a diversi parametri di qualità del contesto urbano (es. sicurezza, presenza di parcheggi, qualità dell’ambiente, etc.).
- Il sistema di incentivazione degli interventi dovrà essere modificato rispetto a quello attuale che ha privilegiato la ristrutturazione edilizia, con il principale obiettivo di dare respiro ad un settore in crisi.

PoliS-Lombardia

Istituto regionale per il supporto
alle politiche della Lombardia



Il problema dell'accesso all'abitazione di proprietà in Italia

(fonte: http://www.audis.it/binary_files/allegati_pubblicazioni/ConvegnoNazionaleAUDIS_PresentazioneDondi20171205_33391.pdf)

Marina Dragotto si è focalizzata sui fattori che frenano la rigenerazione urbana in Italia, sempre più necessaria - le imprese hanno bisogno di spazi adeguati e le aree abbandonate determinano rilevanti costi sociali – ma sempre più difficile. A fronte dell'aumento delle quantità e tipologia di aree dismesse, si assiste oggi ad una situazione di stallo, riconducibile sia a responsabilità pubbliche, che degli operatori immobiliari. Negli ultimi anni, l'esistenza di un elevato grado di incertezza ha messo in fuga o fatto rifugiare nei mercati più garantiti (es. Milano) gli investitori stranieri, arrivati in seguito al passaggio alla moneta unica, mentre ha fatto sì che sparissero dalla scena molti operatori italiani.

Il "rischio amministrativo" rappresenta il primo fattore di scoraggiamento delle operazioni di rigenerazione: processi decisionali troppo lunghi, difficoltà di definizione e mancata tenuta degli obiettivi pubblici e delle priorità, quadro fiscale instabile soggetto a variazioni con effetti retroattivi, giustizia lenta e non adeguata. A questo quadro di incertezze, si somma una pubblica amministrazione spesso priva di appropriate competenze tecniche e un apparato normativo disaggregato e disomogeneo territorialmente. Invece, sul versante delle responsabilità "private", si deve osservare che oltre alla complessità dell'accesso al credito, esiste una scarsa dinamicità degli operatori immobiliari, ancorati a vecchi modelli di business, incapaci di confrontarsi con una domanda mutata, di attivare nuovi strumenti finanziari, di attingere da risorse europee e di collaborare con soggetti esterni.

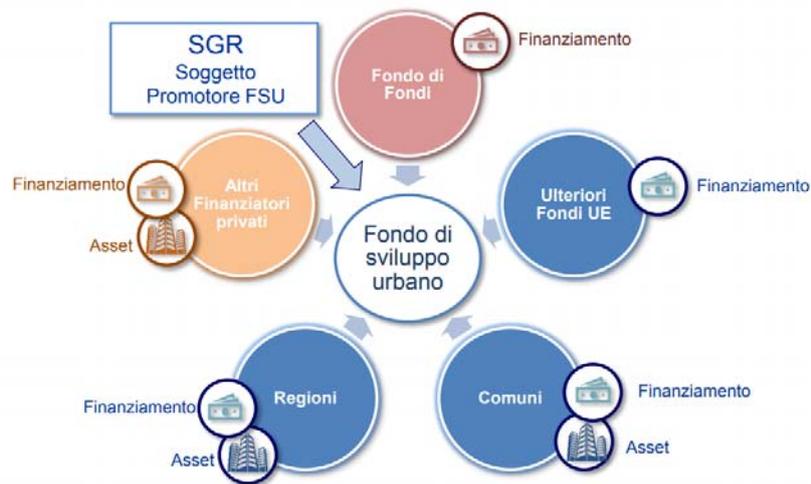
In relazione a questo complesso insieme di limiti che bloccano la rigenerazione urbana, Marina Dragotto ha sottolineato la necessità investire prioritariamente nel capitale umano (formazione di competenze per gestioni complesse) e nell'affinamento degli strumenti di programmazione, progettazione, valutazione e monitoraggio degli impatti dei progetti.

Polis-Lombardia

Istituto regionale per il supporto
alle politiche della Lombardia

I tre interventi di Federico Vanetti, Christian Iaione e Federico Chiavazza si sono focalizzati su alcune proposte orientate a superare le criticità e rilanciare i processi di rigenerazione. Le proposte, sostenute da AUDIS, prevedono:

- l'armonizzazione della normativa edilizia, urbanistica e ambientale a livello nazionale, attraverso un unico testo normativo che riguardi tutti gli aspetti che interessano il territorio, attraverso una "legge urbanistica tipo" e un "piano urbanistico tipo" (sulla scorta di quanto è recentemente avvenuto per il "regolamento edilizio tipo") e mediante il ricorso a procedure, definizioni e impostazioni degli strumenti uniformi sul territorio nazionale (Vanetti);
- la definizione di un sistema di incentivazione che renda più conveniente le operazioni sui *brownfield*, piuttosto che sui *greenfield* e che agevoli gli interventi che dimostrino di indurre impatti sociali, economici e ambientali positivi (Vanetti);
- l'individuazione di misure di accompagnamento e di facilitazione dell'integrazione delle risorse e degli attori coinvolti nelle trasformazioni urbane complesse (amministrazioni pubbliche, università, organizzazioni della società civile), ad esempio mediante un "Advisory Hub" che supporti le amministrazioni pubbliche, oggi molto differenziate, in termini di capitale umano, nel territorio nazionale (Iaione);
- l'istituzione di "fondo di fondi" misto pubblico/privato, partecipato da diverse Società di Gestione del Risparmio, in cui gli investitori istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti SGR e Invimit SGR) rappresentano il *seed capital* e si occupano di individuare i progetti di rigenerazione urbana prioritari; a tale fondo, si potrebbero affiancare finanziamenti provenienti anche da un auspicabile incremento della quota di fondi FESR destinati alla rigenerazione urbana (Chiavazza);
- la sperimentazione su alcuni cantieri-pilota diversificati negli obiettivi specifici e territorialmente (nord, centro e sud Italia), individuati attraverso una procedura concorsuale; tali esperienze dovrebbero consentire di derivare indicazioni operative valide per successivi interventi di rigenerazione (Chiavazza).



La proposta di AUDIS per finanziare gli interventi di rigenerazione urbana

(fonte: http://www.audis.it/binary_files/allegati_publicazioni/Convegno_Nazionale_AUDIS_Presentazione_Chiavazza20171205_35081.pdf)

Durante le tre successive tavole rotonde, gli ospiti sono stati chiamati a confrontarsi sulle proposte presentate da AUDIS.

PoliS-Lombardia

Istituto regionale per il supporto
alle politiche della Lombardia

Sebbene sia stata riconosciuta l'importanza di rendere più semplici le attività edilizie ordinarie (Cappucci), diverse opinioni contrarie sono state espresse rispetto alla necessità di una spinta armonizzazione e semplificazione normativa, soprattutto nei confronti dell'ipotesi del "piano urbanistico tipo" (Zanchini, Iaione); piuttosto, è stata sottolineata l'importanza di aumentare la capacità di programmazione, di mantenimento e persecuzione degli obiettivi nel lungo periodo da parte delle amministrazioni locali e regionali.

Alcune critiche sono state avanzate anche nei confronti del ricorso ai bandi per assegnare premialità finanziarie, in particolare quando privilegiano non le aree più critiche, ma gli interventi ad uno stadio avanzato di progettazione e, dunque, di cantierabilità, come è accaduto con il Bando Periferie (Causin). La logica del bando spesso rappresenta una rinuncia alla pianificazione; l'amministrazione - sia essa il Ministero o il Comune - dovrebbe, invece, avere una propria capacità di selezione delle priorità, mantenendo allo stesso tempo un'apertura nei confronti delle iniziative che emergono dai territori e della società. L'esistenza di una precisa intenzionalità strategica porterebbe le amministrazioni locali a lavorare sulle aree più problematiche, cercando gli opportuni finanziamenti (Balducci).

Infine, con riferimento alla proposta di finanziamento delle operazioni di trasformazione mediante il modello del "fondo dei fondi", sono state espresse alcune perplessità poiché non solo non è facile giungere ad una comunanza di interessi tra l'attore pubblico e quello privato, specialmente nelle zone non economicamente strategiche (Vanetti), ma non è neppure scontato riuscire a perseguire un allineamento di interessi tra gli attori privati; le diverse banche e SGR, non hanno infatti lo stesso "appetito" verso le medesime destinazioni d'uso (Poli).

ELEMENTI DI INTERESSE

Il convegno organizzato da AUDIS ha presentato proposte e riflessioni critiche rilevanti per Regione Lombardia, che nell'ambito dell'attuazione della Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato*, deve definire le "Misure di semplificazione, anche procedurale, e incentivazione, anche graduata, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale esistente" (art. 4 comma 2 della l.r. 31/2014).

Le questioni affrontate sono di interesse anche per Eupolis Lombardia poiché, oltre a supportare RL nella definizione delle proprie politiche, svolge una funzione di **formazione** del personale della PA. In numerosi interventi, infatti, è stata sottolineata la necessità di migliorare le competenze delle amministrazioni nel gestire lunghi e complessi processi di rigenerazione urbana, nei quali è sempre più importante che gli enti locali siano in grado di definire (e mantenere nel tempo) gli obiettivi pubblici e di valutare correttamente gli effetti che, plausibilmente, verranno indotti dagli interventi sulla qualità urbana e sulle opportunità socio-economiche, considerando tanto l'immediato contesto dell'intervento, quanto l'ambito urbano più esteso.

PER APPROFONDIRE

Per approfondimenti, il libretto, le presentazioni e i video del convegno sono disponibili al seguente link:

<http://www.audis.it/index.html?pg=12&sub=38&id=17&y=Milano,%205%20dicembre%202017>

Scheda a cura di: Annalisa Lodigiani