

STEFANO STANGHELLINI

Un approccio integrato alla rigenerazione urbana An integrated approach to urban regeneration

Qualora si assuma lo strumento dell'analisi generazionale per interpretare l'evoluzione delle città italiane a partire dagli anni '40-'50, quindi anche l'evoluzione delle politiche urbane e della pianificazione urbanistica, non c'è dubbio che gli anni che stiamo vivendo si identifichino nella fase della rigenerazione urbana. Oggi, non solo negli ambienti culturali e nelle istituzioni preposte al governo del territorio, la rigenerazione urbana sta assorbendo l'attenzione generale, ma anche gli organismi associativi rappresentativi degli interessi delle categorie economiche hanno individuato nella rigenerazione urbana il campo operativo delle loro strategie di sviluppo.

La rigenerazione urbana è infatti concetto – quindi anche spazio d'intervento – così ampio che ognuno vi identifica ciò che è rispondente ai propri parziali obiettivi e questo fa sì che ognuno estragga da esso le componenti d'interesse per la sua missione. Una visione olistica della rigenerazione ancora non si è affermata nel dibattito culturale e tantomeno nelle politiche urbane, anche se la sua multidimensionalità, in fondo, è evidente a tutti.

Le precedenti fasi evolutive delle città italiane, dal primo ordinamento urbanistico all'espansione fino alla trasformazione, avevano avuto quale elemento caratterizzante l'investimento pubblico e privato nella produzione di beni immobili. La rigenerazione urbana comprende invece un più ampio insieme di azioni reciprocamente integrate volto a rinnovare la vitalità dell'organismo urbano agendo sulle sue parti che si sono indebolite e quindi rinnovando le componenti fisiche della città insieme con i tessuti economici e sociali.

Il rinnovamento delle diverse e articolate componenti della città non può che essere proiettato verso il futuro, quindi deve prefiggersi di conseguire le qualità prestazionali oggi richieste dalle traiettorie di sviluppo della società e dell'economia. La rigenerazione urbana è dunque una strategia generale che, nelle concrete applicazioni, diventa a geometria variabile, nel senso che va adattata alle specifiche caratteristiche delle parti di città che necessitano di recuperare appieno la loro funzionalità urbanistico-ambientale, sociale ed economica. Nell'adattarsi alle caratteristiche che sono peculiari di ogni parte di città, la rigenerazione urbana combina, in modo variabile da caso a caso, azioni che in parte sono rivolte principalmente al rinnovamento delle componenti fisiche della città, azioni il cui principale obiettivo è la ricostituzione del tessuto sociale, azioni orientate in primo luogo a rivitalizzare il sistema delle attività economiche. La peculiarità della rigenerazione urbana sta dunque

Assuming the tool of generational analysis to interpret the evolution of Italian cities from the 40s-50s, then also the evolution of urban policies and urban planning, there is no doubt that the years we are living can be identified in the phase of urban regeneration. Today, urban regeneration is absorbing the general attention, not only in the cultural environment and institutions for territorial governance, but also the association bodies, representing the interests of economic categories, recognise in urban regeneration the operational field of their development strategies.

Urban regeneration is in fact a concept – therefore also an intervention space – so wide that everyone identifies in it what corresponds to own partial objectives and this causes each one to extract from it the components of interest for a personal mission. A holistic vision of regeneration has not yet established itself in the cultural debate, moreover in urban politics, even if its multi-dimensionality is evident to everyone.

Previous evolutionary phases of Italian cities, from the first urban order to expansion and transformation, had public and private investment in the production of real estate as an element characterizing them. Urban regeneration includes a broader set of integrated actions aimed at renewing the vitality of the urban organism by acting on its weakened parts and thus renovating the physical components of the city together with the economic and social fabrics.

The renewal of the different and complex components of the city is projected into the future, so it must aim to achieve the performance qualities required today by the trajectories of society and the economic development. Urban regeneration is therefore a general strategy that, in concrete applications, becomes a variable geometry, in the sense that it must be adapted to the specific characteristics of the parts of the city that need to recover their urban-environmental, social and economic functions. In adapting to the characteristics that are peculiar to each part of the city, urban regeneration combines, in a variable way from case to case, actions that are mainly addressed to the restoration of the physical components of the city; actions whose main objective is the reconstitution of the social fabric; actions aimed primarily at revitalizing the system of economic activities. The peculiarity of urban regeneration therefore lies in the holistic approach of its general strategy and in the strong design variability of its intervention modalities.

nell'approccio olistico della sua strategia generale e nella forte variabilità progettuale delle sue modalità di intervento.

Tuttavia le strategie così concepite incontrano ostacoli severi che ne impediscono spesso l'attuazione e talvolta persino la progettazione. I pochi casi di pieno successo di una strategia di rigenerazione urbana, pur presenti, non contraddicono l'evidenza. Merita quindi individuare i principali impedimenti all'efficace dispiegarsi delle strategie di rigenerazione urbana e, su tale base, sviluppare una riflessione propositiva che porti a definire i capisaldi di un auspicabile modifica dell'attuale quadro giuridico (1).

Gli ostacoli di fondo

La frammentazione degli interessi e delle competenze nel settore pubblico. La pubblica amministrazione è costituita da più enti con funzioni e compiti disposti in modo gerarchico e settoriale. Si pensi agli interessi pubblici la cui tutela è prerogativa di un particolare ente (es. Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'ambiente, Ministero delle finanze, aziende sanitarie, ecc.), ai rapporti gerarchici intercorrenti tra i ministeri, le regioni e i comuni, alla organizzazione per settori – spesso non comunicanti – che è precipua di ogni singola amministrazione e in particolare delle regioni e dei comuni. Esiste una lampante contraddizione tra l'organizzazione della pubblica amministrazione nel suo insieme e la natura multidimensionale e integrata che devono possedere le strategie di rigenerazione urbana. Il giudizio generale sui tentativi sin qui esperiti dal legislatore per convogliare le funzioni di indirizzo e di gestione degli enti verso posizioni condivise – quali i protocolli d'intesa, gli accordi di programma, le cabine di regia, le conferenze di servizi – non è positivo.

Il sistema di pianificazione urbanistica. Non pare esagerato affermare che il processo di adeguamento del sistema di pianificazione e disciplina urbanistica alle odierne necessità della società italiana sia in mezzo al guado. Attualmente nel Paese convivono norme di carattere nazionale che erano state definite per disciplinare l'espansione urbana e norme di origine regionale, che solo nel caso di alcune regioni si inquadrano nel progetto di un nuovo sistema di pianificazione.

La persistente crisi del mercato immobiliare nasconde le numerose criticità presenti nel sistema locale della pianificazione urbanistica. Alcune criticità sono comunque evidenti. Fra esse figurano: i) l'inadeguata dimensione dei comuni rispetto al respiro che le strategie territoriali devono possedere per affrontare adeguatamente i problemi dello sviluppo economico, dei cambiamenti climatici, della evoluzione demografica e sociale; ii) le procedure di formazione e di approvazione dei piani, indifferenti al momento in cui sorgono le esigenze da soddisfare e prive di effetti sulla responsabilità etica degli amministratori pubblici quando questa è violata da comportamenti inerti; iii) in molte città, poi, la permanenza di una strumentazione urbanistica obsoleta in quanto pensata per dinamiche di crescita demografica che non si sono realizzate e che a suo tempo era stata definita ignorando categorie di beni culturali e ambientali che oggi sono divenuti fattori identitari delle comunità locali.

Gli interessi privati. La fase della rigenerazione possiede una differenza sostanziale rispetto a quelle che l'hanno preceduta. Precedentemente l'attuazione dei piani avveniva nel contesto di due principali categorie di interessi contrapposti: l'interesse pubblico, di cui era portatore il Comune che espropriava i terreni per le attuazioni pubbliche o approvava i piani attuativi privati definendo i caratteri della cosiddetta 'città pubblica' e l'interesse privato, rappresentato dalle aspettative di valorizzazione dei terreni di proprietà per effetto dello sviluppo urbano. Le strategie di rigenerazione si relazionano, invece, con un composito sistema di interessi di natura individuale (i

However, these strategies face severe obstacles that often prevent their implementation and sometimes even planning. The few cases of complete success of an urban regeneration strategy do not contradict the evidence. It is therefore important to identify the main impediments to the effective reveal of urban regeneration strategies and, on this basis, to develop a proactive reflection that leads to define the cornerstones of a desirable modification of the current legal framework (1).

The underlying obstacles

The fragmentation of interests and competences in the public sector. The public administration consists of several bodies with functions and tasks arranged in a hierarchical and sectorial manner. Think of the public interests whose protection is the prerogative of a particular body (e.g., Ministry for Heritage and Cultural Activities, Ministry of the Environment, Ministry of Finance, Health Companies, etc.); the hierarchical relationships between ministries, regions and municipalities; the organization by sectors – often not communicating – which is the main feature of every single administration, in particular of regions and municipalities.

There is a striking contradiction between the organization of the public administration as a whole and the multidimensional and integrated nature that urban regeneration strategies must possess. The general opinion on the attempts made so far by the legislator to channel the functions of addressing and managing the bodies to shared positions – such as the memorandums of understanding, the programme agreements, the control rooms, the service conferences – is not positive.

The urban planning system. It does not seem exaggerated to say that the process of adapting the planning and urban planning system to today's needs of Italian society is in crisis. Currently in the country, national rules that were defined to regulate urban sprawl and rules of regional origin coexist, which only in the case of some regions are framed in the project of a new planning system. The persistent crisis in the real estate market hides the numerous critical issues present in the urban planning local system. Some critical issues are however evident. These include: i) the inadequate size of municipalities with respect to the opening territorial strategies must possess to adequately address the problems of economic development, climate change, demographic and social evolution; ii) the procedures for the formation and approval of the plans, indifferent to the moment in which the needs arise and which do not affect the ethical responsibility of public administrators, when this is violated by inert behaviour; iii) in many cities, then, the permanence of obsolete urban tools, originally conceived for demographic dynamics of growth that have not been realized and had been defined ignoring categories of cultural and environmental assets, which today have become identifying factors of the local communities.

Private interests. The regeneration phase has a substantial difference from the previous ones. Previously the implementation of the plans took place in the context of two main categories of opposing interests: the public interest, which was represented by the municipality that was expropriating land for public realization or approving private implementation plans, defining the characteristics of the so-called 'public city'; the private interest, represented by the expectations for the enhancement of land owned due to urban development. On the other hand, regeneration strategies related to a

proprietari di immobili, i residenti, gli esercenti attività economiche), collettiva (i condomini, gli abitanti di una zona, gli utenti di un determinato servizio, le associazioni) e anche generale (la situazione ambientale, la presenza di beni culturali).

La composizione dei conflitti insorgenti era agevole nella prima situazione, in quanto demandata a procedure codificate dalla legge (es. l'esproprio, il programma urbano complesso in variante) e a organismi deputati (es. l'autorità giudiziaria). Invece nel caso della rigenerazione urbana la composizione dei conflitti è resa difficile dalla complessità degli interessi in gioco – spesso così elevato da rendere problematica la stessa univoca definizione dell'interesse pubblico – e dalla molteplicità dei portatori d'interesse, la quale tende a far sì che i conflitti fuoriescano dalla sfera tecnica e giuridica e ascendano a quella politica.

Una questione dirimente. Integrazione vs. settorialità

Alle strategie di rigenerazione urbana è richiesto di possedere un carattere multidimensionale e integrato, che le renda capaci di incidere su tutte le dimensioni con cui i processi di obsolescenza e di degrado si manifestano nella città, così da renderla di nuovo pienamente efficiente. Questa evidente necessità contrasta tuttavia con il carattere settoriale posseduto dalle norme che disciplinano gli interventi da realizzare nella città. L'attuale quadro normativo è infatti l'assemblaggio di disposizioni parziali, accomunate dall'essere state concepite per città in espansione e per economie urbane in crescita. Alcuni esempi possono ben rappresentare questa condizione.

In ambito urbanistico un primo esempio è costituito dagli standard. Quando le città crescevano prive della indispensabile dotazione di infrastrutture e attrezzature, l'obbligo di assicurare ai loro abitanti, in occasione della redazione dei piani urbanistici, una dotazione minima di servizi pubblici rappresentò un risultato di fondamentale importanza per la storia delle città italiane e la qualità della vita dei cittadini.

Tuttavia oggi, nella fase della rigenerazione urbana, i servizi richiesti dai cittadini sono in parte diversi da quelli di un tempo e diverse tendono a essere anche le loro modalità di erogazione. Tra le disposizioni di legge nazionali e le esigenze da soddisfare nella rigenerazione urbana si possono così manifestare delle discrepanze, che in alcune città sono risolvibili grazie alle dotazioni già esistenti e ad apposite norme regionali, mentre in altre la carenza di dotazioni rispetto agli standard minimi nazionali sovraccarica gli interventi di adempimenti maggiori che talvolta non sono nemmeno appropriati. Un secondo esempio, ancor più calzante, è costituito dal comparto edificatorio e dalla formazione del consorzio dei proprietari. Il criterio di determinazione del valore del comparto è costituito dal valore imponibile dei beni ai fini dell'applicazione dell'imposta municipale unica e la norma di legge relativa alla formazione del consorzio dei proprietari fissa in una percentuale superiore al cinquanta per cento di tale valore la soglia da superare per potere costituire il consorzio e procedere all'espropriazione dei beni delle proprietà inerti. I valori imponibili non riflettono tuttavia i valori effettivi. Di conseguenza il criterio, discendente dalla norma a suo tempo stabilita per la formazione dei comparti in terreni liberi da costruzioni, non è applicabile in ambiti urbani formati da edifici disomogenei appartenenti a proprietà diverse.

Passando ora dall'ambito urbanistico a quello tributario, merita richiamare come il disegno di trasferire l'imposizione fiscale sugli immobili dalla loro capacità reddituale al loro possesso fosse funzionale alla valorizzazione della capacità dei comuni di governare il proprio territorio e alla creazione di una fiscalità immobiliare

composite system of interests of an individual nature (property owners, residents and economic operators), collective (the condominiums, the inhabitants of an area, the users of a given service and associations) and also general (the environmental situation and the presence of cultural heritage).

The composition of the insurgent conflicts was easy in the first situation, since it was delegated to procedures codified by law (e.g., expropriation and the complex urban program in variant) and to deputy bodies (e.g., the judicial authority). Instead, in the case of urban regeneration, the composition of conflicts is made difficult by the complexity of the interests at stake – often so high as to make problematic the definition of the public interest – and by the variety of stakeholders, which tend conflicts to come out of the technical and legal sphere and climb to the political one.

A decisive question. Integration vs. segmentation

Urban regeneration strategies are required to possess a multidimensional and integrated character, which makes them able to affect all the dimensions occurring in the city with the processes of obsolescence and degradation to make it fully efficient again. This evident necessity contrasts however with the sectoral character possessed by the rules governing the interventions in the city. The current regulatory framework is in fact the assembly of partial provisions, united by having been conceived for growing cities and for growing urban economies. Some examples may well represent this condition.

In urban planning, a first example consists of the standards. When the cities grew without the necessary infrastructure and equipment, during the drafting of urban plans, the obligation to provide their inhabitants a minimum amount of public services was a result of fundamental importance for the history of Italian cities and the quality of life of citizens. However, today, in the phase of urban regeneration, the services requested by citizens are in part different from those of the past and their supply methods tend to be different. Among the provisions of national law and the needs to be met in urban regeneration can thus manifest discrepancies, which in some cities can be solved thanks to existing equipment and appropriate regional standards; while in others, the lack of equipment compared to national minimum standards overcomes the actions of major obligations that sometimes are not even appropriate.

A second example, even more fitting, is the construction sector and the formation of the owners' consortium. The criterion for determining the value of the division consists of the taxable value of the assets for the purposes of the application of the single municipal tax. Furthermore, the legal provision for the formation of the owner consortium sets a percentage higher than fifty percent of the value threshold to be overcome in order to form the consortium and proceed with the expropriation of the properties. The taxable values do not however reflect the actual values. Consequently, the criterion, descending from the norm established at the time for the formation of the sections in building-free lands, is not applicable in urban areas formed by uneven buildings belonging to different properties.

Turning now from the urban to the tax area, it is worth recalling that the plan to transfer the tax on buildings from their income capacity to their possession was functional to enhance the ability of municipalities to govern their territory and to create a more efficient national real estate tax system. However, the economic crisis has brought out several critical issues: the objective of

nazionale più efficiente. Tuttavia la crisi economica ha fatto emergere diverse criticità: l'obiettivo di impiegare la fiscalità immobiliare patrimoniale per stimolare una più efficiente utilizzazione dei beni edilizi e fondiari è entrato in conflitto con le sopraggiunte reali difficoltà economiche delle famiglie e delle imprese, che in molti casi si sono spinte fino all'impossibilità di onorare gli obblighi tributari. Di conseguenza il legislatore è stato costretto ad apportare importanti correttivi all'impianto originario, introducendo esenzioni e agevolazioni per alcune tipologie di immobili, quali la prima casa, gli immobili non utilizzati, i fabbricati merce delle imprese costruttrici. In conclusione, un dispositivo fiscale, che pareva essere utile per realizzare una efficiente utilizzazione dei patrimoni immobiliari in una economia in crescita, è stato poi parzialmente modificato per ovviare alla problematica situazione sociale generata dalla crisi economica; tuttavia esso non è stato sostituito con un sistema tributario di diversa concezione che fosse funzionale alla rigenerazione urbana.

Per quanto poi concerne la contabilità delle società private e degli enti pubblici, i criteri che regolano l'attribuzione del valore ai loro beni possono confliggere con la prospettiva della rigenerazione urbana. Allorché questi beni perdono le loro originarie funzioni, il valore con cui sono iscritti nello stato patrimoniale per la quota non ancora ammortizzata, eventualmente maggiorata dei costi delle opere di manutenzione straordinaria, diventa un serio impedimento alla loro riconversione e quindi fattore di accentuazione della condizione di abbandono e di progressivo degrado a sua volta produttrice di esternalità negative nel contesto urbano circostante. Quando la potenziale domanda di mercato assegna a questi beni un valore molto inferiore rispetto al 'valore a libro', la vendita, che li renderebbe partecipi in una operazione di rigenerazione urbana, non può compiersi perché determinerebbe una perdita del patrimonio netto contabilmente non sostenibile.

Nelle norme che disciplinano le procedure esecutive immobiliari figurano ulteriori elementi di incongruenza rispetto alle esigenze della rigenerazione urbana. Tali procedure impongono adempimenti che richiedono un lungo lasso di tempo prima che gli immobili siano di nuovo utilizzabili. Cosicché nelle città questi immobili restano per lungo tempo in stato di abbandono, esposti a gravi forme di degrado. La disciplina delle bonifiche e quella relativa ai beni storico-architettonici sono finalizzate alla difesa di interessi primari, quali la protezione della salute delle persone e la tutela del patrimonio culturale del Paese. Tuttavia la loro particolare impostazione ne rende difficile l'armonizzazione con l'insieme degli altri importanti obiettivi cui sono rivolte le strategie di rigenerazione urbana. Analoga osservazione riguarda la disciplina degli appalti pubblici. Avendo assunto l'obiettivo primario del contrasto della corruzione, questa disciplina è estranea al costo sociale del tempo consumato in complesse procedure e ai costi effettivi di cui vengono gravati sia il settore privato che quello pubblico, benché in questo secondo caso i costi restino impliciti. L'imperativo della rigenerazione urbana, fermo restando il principio della legalità, richiederebbe che il perseguimento degli obiettivi propri della rigenerazione urbana non venisse ostacolato da procedure eccessivamente lunghe e costose. Gli esempi citati riguardano, nel loro insieme, norme introdotte in varia epoca per rispondere a esigenze di volta in volta ritenute prioritarie dal legislatore: la dotazione minima di attrezzature pubbliche, la tutela della proprietà privata, la solidità dei bilanci contabili, la tutela della salute, la salvaguardia dei beni culturali, il contrasto della corruzione e via dicendo. Fatto sta che nella rigenerazione urbana diventa molto difficile portare a sintesi le numerose e variegate settorialità, per quanto importante possa

using the property tax system to stimulate a more efficient use of building and land assets has come into conflict with the actual real economic difficulties of families and businesses, which in many cases have been unable to honour tax obligations. As a result, the legislator was forced to make important corrections to the original plant, introducing exemptions and facilitations for certain types of properties, such as the first house, the unused buildings, the manufactured buildings of the construction companies. In conclusion, a fiscal tool, which seemed to be useful for the efficient use of real estate assets in a growing economy, was then partially modified to address the problematic social situation generated by the economic crisis; however, it has not been replaced by a different designed tax system that was functional to urban regeneration.

As far as the accounting of private companies and public bodies is concerned, the criteria governing the attribution of value to their assets can conflict with the prospect of urban regeneration. When these assets lose their original functions, the value with which they are registered in the balance sheet for the portion not yet amortized, possibly increased by the costs of the extraordinary maintenance works, becomes a serious impediment to their reconversion and therefore a factor of accentuation of the condition of abandonment and progressive degradation which in turn produces negative externalities in the surrounding urban context. When the potential market demand assigns these goods a value much lower than the 'book value', the sale, which would make them participate in an urban regeneration operation, cannot be accomplished because it would result in an irrecoverable loss of net assets.

The rules governing the real estate enforcement procedures include additional elements of inconsistency with respect to the needs of urban regeneration. These procedures impose fulfilments that require a long period of time before the buildings to be usable again. So that in the cities, these buildings remain for a long time in a state of neglect; exposed to serious forms of degradation.

The regulation of reclamation and that related to historical-architectural assets are aimed at defending primary interests, such as the protection of human health and of the country cultural heritage. However, their particular approach makes it difficult to harmonize them with all the other important goals of urban regeneration strategies. A similar observation concerns the discipline of public tender. Assuming the primary objective of opposing corruption, this discipline is alien to the social cost of time consumed in complex procedures and to the actual costs of both the private and the public sectors; although in the latter case the costs remain implicit. The imperative of urban regeneration, without prejudice to the principle of legality, would require that the pursuit of the objectives of urban regeneration should not be hindered by excessively long and costly procedures.

All the examples cited refer to norms introduced at different times to meet needs from time to time considered priority by the legislator: the minimum amount of public equipment, the protection of private property, the solidity of accounting statements, the protection of health, the protection of cultural heritage, the fight against corruption and so on. The fact is that in urban regeneration it becomes very difficult to summarize the many and varied sectors, however important each one may be. And the tools designed to do this, such as memoranda of understanding, programme agreements and service conferences,

essere ciascuna di esse. E gli strumenti fin qui pensati per farlo, quali i protocolli di intesa, gli accordi di programma, le conferenze di servizi, non si sono dimostrati efficaci.

Il nodo della questione è evidente. L'intero sistema legislativo incidente sull'evoluzione della città italiana, quindi non solo le norme urbanistiche, è stato concepito per città in espansione e per economie urbane in crescita. Da quando le città italiane non crescono più e le loro economie ristagnano, esso palesa un'innumerabile serie di criticità che i singoli aggiustamenti normativi non risolvono in modo soddisfacente. In sostanza, il sistema legislativo vigente non è adeguato nel suo insieme a consentire la piena realizzazione di efficaci strategie di rigenerazione urbana. Pertanto, se davvero si ritiene che il futuro delle città italiane debba essere identificato nella loro capacità di rigenerarsi, allora occorre concepire e realizzare un sistema legislativo che nel complesso sia ad essa funzionale.

Prima di formulare alcune proposte in merito alla concezione cui dovrebbe ispirarsi tale nuovo sistema legislativo, merita affrontare una questione preliminare che riguarda la validità o meno sul lungo periodo dell'imperativo della rigenerazione urbana.

La rigenerazione urbana come prospettiva di lungo periodo

Nel momento in cui si afferma il primato della rigenerazione urbana fino al punto di sostenere una revisione dell'intero sistema legislativo incidente sulla città, merita verificare se la prospettiva della rigenerazione urbana costituisca davvero un orizzonte di lungo periodo o se, piuttosto, essa non costituisca una risposta congiunturale alla crisi del mercato immobiliare e al conseguente indebolimento della rendita fondiaria quale leva delle operazioni di trasformazione urbana.

La questione va posta, perché altre città nel resto del mondo e nella stessa Europa ci documentano scenari evolutivi che assumono l'investimento immobiliare quale principale fattore del rinnovo urbano.

Per diversi anni, dopo il 2008, in Italia si è guardato alla crisi del mercato immobiliare come a un fenomeno transitorio, in linea con il ben noto andamento ciclico dei mercati immobiliari. Dopo un decennio, si è realizzato che la crisi del mercato immobiliare ha carattere strutturale, essendo determinata da più fattori. Il principale di essi è la caduta della domanda. Questa condizione potrebbe essere congiunturale se non si combinasse con un secondo fattore, rappresentato dall'alto grado di soddisfacimento della domanda già conseguito per effetto dell'offerta precedentemente immessa nel mercato immobiliare.

Per quanto concerne la domanda abitativa, l'andamento demografico è tale da non lasciare presagire un aumento della popolazione né sul medio né sul lungo periodo. Quanto alla domanda di edifici per la produzione industriale e artigianale e per le attività terziario-direzionali, l'evoluzione tecnologica è in progressivo sviluppo e l'orientamento verso cui si muove è quello di ridurre la dimensione degli spazi occupati. La domanda di superfici per strutture commerciali di medie e grandi dimensioni è sostenuta in più città italiane, ma si concretizza in singoli interventi il cui contraltare è quello di indebolire l'esistente struttura commerciale. La domanda di nuove strutture ricettive riguarda solo localizzazioni particolari idonee per il turismo d'affari e di svago.

Per contro, il patrimonio edilizio già esistente è cospicuo. In termini complessivi esso eccede la domanda abitativa e anche quella di più settori economici, con l'unica eccezione di specifici segmenti di mercato quali la logistica e le grandi strutture di vendita. Per quanto riguarda le abitazioni, il patrimonio residenziale è destinato a essere sempre più carente dei requisiti di fruibilità richiesti dalle persone

have proved not to be effective.

The crux of the matter is obvious. Not only the urban planning rules, but the whole legislative system affecting the evolution of the Italian city has been conceived for growing cities and urban economies. Since Italian cities are no longer growing and their economies are static, it reveals an innumerable series of critical issues that individual regulatory adjustments do not solve satisfactorily. In essence, the current legislative system is not adequate, as a whole, to allow the full realization of effective urban regeneration strategies. Therefore, if we really believe that the future of Italian cities must be identified in their ability to regenerate themselves, then we need to conceive and implement a functional legislative system.

Before formulating some proposals on the conception to which this new legislative system should be based, it deserves to deal with a preliminary question concerning the validity of the imperative of urban regeneration on the long run.

Urban regeneration as a long-term perspective

When the primacy of urban regeneration is affirmed sustaining a revision of the entire legislative system affecting the city, it is worth checking whether the prospect of urban regeneration really constitutes a long-term horizon, or rather it constitutes a conjunctural response to the crisis in the real estate market and the consequent weakening of land rent as a lever for urban transformation operations. The question must be asked, because other cities in the rest of the world and in Europe itself are documenting evolutionary scenarios that assume real estate investment as the main factor of urban renewal.

For several years, after 2008, Italy looked at the crisis in the real estate market as a transitory phenomenon, in line with the well-known cyclical trend in the real estate markets. After a decade, it has been realized that this crisis has a structural character, being determined by several factors; the main one is the fall in demand. This condition could be conjunctural if it would not be combined with a second factor, represented by a high level of satisfaction of the demand already achieved as a result of the offer previously placed on the real estate market.

With regard to housing demand, the demographic trend does not lead to an increase in population, either in the middle or long term. As for the demand for buildings for industrial and handicraft production and also for tertiary-management activities, technological evolution is progressively developing and the orientation towards which it moves is to reduce the size of the occupied spaces. The demand for surfaces for medium and large-sized commercial structures is sustained in several Italian cities, but it is expressed in individual interventions whose counterpart is to weaken the existing commercial structure. The demand for new accommodation facilities concerns only particular locations suitable for business and leisure tourism. On the other hand, the existing building stock is conspicuous. In overall terms, it exceeds the housing demand and also that of several economic sectors, with the sole exception of specific market segments such as logistics and large sales structures. As for housing, the residential heritage is destined to be increasingly lacking in the usability features required by the elderly, energy efficiency and safety. There is also a significant portion of the non-residential building heritage that is no longer reusable in its current conditions and which, depending on the case, requires changing the intended use, being renovated or even demolished and then only partially rebuilt.

anziane, di efficienza energetica, di sicurezza. Esiste poi una quota rilevante del patrimonio edilizio non residenziale che non è più riutilizzabile nelle sue attuali condizioni e che richiede, a seconda dei casi, di cambiare la destinazione d'uso, di essere ristrutturato o anche demolito per poi essere ricostruito eventualmente solo in parte. L'eventuale ripresa della domanda e il conseguente rinvigorimento della leva della rendita potrebbero rendere compatibile, sotto il profilo economico, la distruzione dell'attuale valore immobiliare e la sua sostituzione con abitazioni o strutture funzionali al soddisfacimento delle nuove esigenze. Tuttavia le oggettive condizioni demografiche del Paese e le prospettive evolutive dell'economia non alimentano la speranza che tale ipotesi possa concretizzarsi. Dal 2008, in conclusione, è cambiato il paradigma. Di conseguenza, lo scenario prospettico è quello del miglioramento qualitativo del patrimonio immobiliare esistente. Quindi lo scenario prospettico attendibile è rappresentato dalla rigenerazione delle città.

Le proposte

La proposta di cambiamento che viene avanzata ruota su quattro cardini: la regia pubblica unica, l'evoluzione del sistema di pianificazione, lo sviluppo delle forme partenariali pubblico privato, la valutazione economica degli effetti dei programmi e progetti. Attorno a essi può svilupparsi una attività di ricerca multidisciplinare, tralasciata verso l'obiettivo di proporre al legislatore il cambiamento delle norme presenti nei numerosi settori con cui interagiscono, incagliandosi, le strategie di rigenerazione urbana.

La regia pubblica unica. La frammentazione delle funzioni e delle competenze che connota l'operare della pubblica amministrazione complessivamente intesa si amplifica nella rigenerazione urbana. La multidimensionalità della rigenerazione richiede che le funzioni e le competenze della pubblica amministrazione nel suo complesso massimizzino le loro complementarità nella definizione di una strategia comune. La regia pubblica unica va a beneficio dell'azione pubblica nel suo complesso, riducendo gli attuali sprechi nei costi e nei tempi, anche dei soggetti privati che necessitano di operare in condizioni di certezza del diritto.

Sulle modalità che fin qui sono state utilizzate per conseguire una qualche unità di intenti tra le pubbliche amministrazioni titolari di competenze su un determinato territorio, pende un generale giudizio negativo. Occorre quindi rendere più efficace il funzionamento degli strumenti di condivisione delle scelte, quali gli accordi di pianificazione e le conferenze di servizi, rendendo vincolanti la partecipazione degli enti, i tempi delle decisioni, la messa in opera delle decisioni prese. Una scelta pressoché obbligata pare poi essere quella di affidare la gestione dei processi di rigenerazione urbana a organizzazioni tecniche pubbliche appositamente create.

Quello della regia pubblica unica è quindi un obiettivo essenziale da raggiungere. Si potrebbe aggiungere che è una sorta di precondizione rispetto al perseguimento degli altri obiettivi.

Il percorso da compiere è tuttavia molto impervio, perché gli ostacoli da superare, stanti le attuali critiche condizioni della pubblica amministrazione, trascendono il pur ampio dominio della rigenerazione urbana.

L'evoluzione del sistema di pianificazione. La transizione dalla espansione alla rigenerazione sollecita a ripensare il sistema di pianificazione territoriale e urbanistica. L'esigenza di un aggiornamento si pone non solo per il sistema riconducibile alla legge urbanistica fondamentale del 1942, ma forse anche in parte per il sistema che negli anni '90 è stato elaborato dall'Istituto nazionale di urbanistica e poi recepito da diverse regioni nelle proprie leggi.

Il presente contributo non si prefigge di proporre specifici rimedi,

The possible recovery of demand and the consequent strengthening of the rent lever could make it compatible, from an economic point of view, the destruction of the current real estate value and its replacement with housing or functional structures to meet the new requirements. However, the objective demographic conditions of the country and the evolutionary perspectives of the economy do not fuel the hope that this hypothesis can materialize. From 2008, in conclusion, the paradigm has changed. Consequently, the scenario is that of improving the quality of existing real estate assets. Therefore, the reliable prospective is represented by the regeneration of cities.

The proposals

The proposed change that is being developed is based on four cornerstones: the unique public direction, the evolution of the planning system, the development of private-public partnership forms and the economic evaluation of programmes and projects effects. A multidisciplinary research activity can develop around them, aiming to propose the legislator the change of the rules existing in the numerous sectors with which the urban regeneration strategies interact; getting beached in them.

The unique public direction. The fragmentation of functions and skills that characterize the work of the public administration, as a whole, is amplified in urban regeneration. The multidimensionality of regeneration requires that the functions and skills of the public administration maximizes their complementarities in the definition of a common strategy.

The unique public direction benefits public action as a whole, reducing the current waste in costs and time, including private individuals who need to operate in conditions of legal certainty. On the modalities that up to now have been used to achieve some unity of intent among the public administration holders of competences on a determined territory, a general negative judgment hangs. It is therefore necessary to make more effective the operation of the tools for sharing choices, such as planning agreements and service conferences, making binding the participation of the institutions, the decisions timing, and the implementation of the decisions made. An almost obligatory choice seems to be that of entrusting the management of urban regeneration processes to specifically created public technical organizations.

Therefore, the unique public direction is an essential objective to be achieved. It could be added that it is a sort of precondition with respect to the pursuit of the other objectives. The path to be taken is however very difficult, because of the obstacles to be overcome; given the current critical conditions of the public administration, transcending the broad domain of urban regeneration.

Evolution of the planning system. The transition from expansion to regeneration urges the rethinking of the territorial and urban planning system. The need for an update arises not only for the system, due to the fundamental urban planning law of 1942, but perhaps also in part for the system that was elaborated by the National Institute of Town Planning in the 90s and then implemented by several regions in their own laws.

The present contribution is not intended to propose specific remedies, but to indicate perspectives for change. In this regard, the evidence of this period shows a strong stall of the spatial planning processes together with the emergence of relevant issues that the current planning does not deal with adequately.

ma di indicare prospettive di cambiamento. Al riguardo, l'evidenza di questo periodo mostra un forte rallentamento dei processi di pianificazione del territorio insieme con l'emergere di rilevanti questioni che la vigente pianificazione non affronta in modo adeguato. In assenza di una riforma amministrativa che riveda gli attuali inadeguati confini amministrativi comunali, la dimensione spaziale delle dinamiche economiche e ambientali rende evidente la necessità di abbandonare la pianificazione del territorio per singoli comuni in favore di una pianificazione di area vasta ovvero di comuni associati. Al riguardo la prospettiva emergente nel dibattito urbanistico è quella di un piano di carattere strategico-strutturale che conformi le caratteristiche del territorio senza attribuire ai terreni potenzialità edificatorie. Ne consegue l'attribuzione del regime edificatorio dei terreni all'ambito della pianificazione cosiddetta operativa, temporalmente definita, dedicata alla rigenerazione attiva dei territori dei singoli comuni.

I principi di un'evoluzione quale quella prospettata meriterebbero di essere affermati da una legge nazionale, così da generalizzare in tutte le regioni l'impiego delle nuove forme di pianificazione. In tale quadro, occorre rimuovere uno scoglio su cui si stanno incagliando i piani urbanistici generali tralasciati verso la riqualificazione della città esistente: si tratta del destino dei piani attuativi convenzionati o anche solo approvati le cui previsioni edificatorie non sono più attuali e sono destinate a restare tali anche nell'avvenire.

Lo sviluppo delle forme partenariali pubblico privato. Nelle strategie di rigenerazione urbana il soggetto privato assume varie identità. Le figure di riferimento nella letteratura e nella prassi sono il proprietario, il promotore e il costruttore, che talvolta coincidono in un unico soggetto o sono riconducibili a un unico gruppo societario. Le forme partenariali che si sviluppano tra la pubblica amministrazione e le figure citate sono codificate nella legislazione nazionale allorché il partenariato riguarda beni o opere pubbliche, dalle leggi urbanistiche regionali quando il partenariato riguarda beni di proprietà privata e la procedura attraverso cui il partenariato si sviluppa è di tipo negoziale. Come è noto, quest'ultimo ha il proprio principio legittimante nella legislazione nazionale e trova un'ampia casistica applicativa nelle sperimentazioni promosse dallo stesso ministero competente. Tuttavia non v'è dubbio che il negoziato gode di cattiva fama e che è necessario disciplinarlo in modo da renderlo ovunque trasparente e capace di massimizzare il beneficio pubblico.

Solo in particolari casi gli interessi privati coinvolti nella rigenerazione urbana si esauriscono in quelli propri delle figure sopra citate. Negli insediamenti urbani esiste una vasta gamma di variegati interessi privati di cui sono titolari i proprietari di beni immobili, i residenti, gli esercenti le attività economiche, gli utilizzatori della città. Si tratta di interessi molto diversificati, che talvolta si aggregano e assumono forme organizzate per avere maggiore capacità di rappresentanza. Le strategie di rigenerazione urbana incidono sull'assetto degli interessi privati consolidati in varia misura, cosicché i portatori di tali interessi ne possono diventare fautori od oppositori. La rigenerazione urbana, a differenza dell'espansione urbana, richiede che la pubblica amministrazione si confronti con i settori della comunità coinvolti e concerta con essi le azioni da porre in essere. Al riguardo non esistono procedure codificate in grado di impegnare in decisioni vincolanti i soggetti partecipanti al confronto. Il concetto di bene comune è emblematico dell'importanza che la collettività, o almeno la cosiddetta cittadinanza attiva, attribuisce a determinate categorie di beni. In genere si tratta di beni di proprietà pubblica, quali ad esempio alcuni beni di proprietà dello Stato poi trasferiti ai comuni, ma può trattarsi anche di beni di proprietà privata. Nella rigenerazione occorre dunque tenere conto anche degli

In the absence of an administrative reform that revises the current inadequate municipal administrative boundaries, the spatial dimension of economic and environmental dynamics makes clear the need to abandon the territorial planning of individual municipalities in favour of a large planning area of associated municipalities. In this regard, the emerging perspective in the urban debate is the strategic-structural plan that complies with the characteristics of the territory without attributing a building potential to the land. It follows the attribution of the land-use building regime to the operational planning, temporally defined, dedicated to individual municipality's active regeneration of the territories.

The principles of an evolution, such as the one proposed would deserve to be affirmed by a national law; so as to generalize in all the regions the use of new forms of planning. In this context, it is necessary to remove an obstacle in which the general urban plans aimed at the redevelopment of the existing city usually get beached: this is the fate of the agreed or even only approved implementation plans, whose construction forecasts are no longer current and are destined to be this also in the future.

Developing forms of private-public partnership. In urban regeneration strategies, the private entity assumes various identities. The reference figures in literature and practice are the owner, the promoter and the builder, who sometimes coincide in a single entity or are linked to a single corporate group. Partnership forms that develop between the public administration and the aforementioned entities are codified in national legislation when the partnership concerns goods or public works; from regional planning laws when the partnership concerns private property and the procedure through which the partnership develops a negotiating type. As it is known, the latter has its own legitimating principle in the national legislation and finds a wide application case system in the experiments promoted by the same competent ministry. However, there is no doubt that the negotiation has a bad reputation and that it is necessary to regulate it in such a way as to always make it transparent and able to maximize public benefits.

Only in particular cases the private interests involved in urban regeneration are exhausted in those of the above-mentioned figures. In urban settlements, there is a wide range of varied private interests held by owners of real estate, residents, businesses and users of the city. These are very diversified interests, which sometimes aggregate and take on organized forms to have greater representation capacity. Urban regeneration strategies affect the set-up of consolidated private interests to varying degrees, so that these stakeholders can become advocates or opponents. Urban regeneration, unlike urban expansion, requires that the public administration argues with the involved sectors of the community and concert with them the actions to be carried out. In this regard, there are no codified procedures able to bind the parties participating in the debate into binding decisions.

The concept of the common good is emblematic of the importance that the community, or at least the so-called active citizenship, attributes to certain categories of goods. Generally, these are public property, such as some assets owned by the State which are then transferred to municipalities, but may also be privately owned. In regeneration, we must also consider the widespread interests that are formed and manifest themselves independently of the monetary measure of the advantages or disadvantages that each individual could get from a given plan

interessi diffusi, che si formano e si manifestano indipendentemente dalla misura monetaria dei vantaggi o degli svantaggi che ciascun individuo potrebbe trarre da un determinato piano o progetto. Al riguardo in varie città sono state avviate importanti esperienze, in parte anche connesse agli usi temporanei dei beni in esame.

I molteplici e variegati interessi in gioco evocano dunque nuove forme di partecipazione e di decisione, riconducibili alla cosiddetta democrazia deliberativa, su cui tuttavia mancano ancora concrete esperienze.

La valutazione economica degli effetti sociali e ambientali dei progetti.

Complementare ai precedenti tre cardini è la rappresentazione a fini valutativi degli effetti economici, sociali e ambientali delle strategie di rigenerazione urbana e delle azioni che le realizzano. Questo tipo di attività è essenziale in primo luogo al momento della formazione delle decisioni (valutazione *ex ante*), perché consente di migliorare la loro efficienza, efficacia ed equità, rappresentando in modo quanto più possibile oggettivo gli impatti delle strategie sui molteplici e variegati interessi della collettività.

La sua utilità si mantiene nel corso dell'attuazione delle strategie attraverso il monitoraggio degli effetti, consentendo quindi di apportare alle strategie i correttivi necessari a rimuovere o almeno attenuare gli effetti indesiderati (valutazione *in itinere*). L'utilità della valutazione *ex post* si identifica nell'utilità della rendicontazione, i cui esiti sono la base per alimentare lo sviluppo delle strategie di rigenerazione urbana, ad esempio con forme di compensazione dei portatori di interessi risultati penalizzati ovvero con forme di prelievo nei confronti dei portatori di interessi eccessivamente beneficiati. Negli ultimi anni gli studi nel campo della valutazione si sono molto sviluppati e sono divenuti capaci di fornire strumenti metodologici appropriati per molte questioni che si pongono nella rigenerazione urbana. Gli strumenti valutativi utilizzabili nella definizione delle forme partenariali pubblico privato relative ai beni e servizi pubblici costituiscono ormai un patrimonio di assodata solidità tecnica. Anche la valutazione dei benefici pubblici nell'ambito del negoziato pubblico privato è pervenuta a una strumentazione soddisfacente, in quanto adeguata allo sviluppo del contraddittorio con il soggetto privato; il suo ulteriore miglioramento richiede che siano chiariti alcuni nodi teorici attinenti al riconoscimento dei livelli di profitto e di rendita connessi agli scenari di rigenerazione urbana. Nel frattempo, la cultura della valutazione si è diffusa all'interno della pubblica amministrazione, come si evince dal numero crescente di atti che affidano la soluzione di particolari problemi a procedure formalizzate di valutazione.

Il campo in cui l'apporto della valutazione è ancora abbastanza indefinito è quello inerente alla valutazione degli impatti sulla comunità nei termini precedentemente discussi. La possibilità di un futuro avanzamento degli studi in questo campo è strettamente connessa ai risultati che saranno conseguiti in merito alle questioni sollevate e dai quali si trova in parte a dipendere anche l'efficacia delle strategie di rigenerazione.

Note

1. Il presente saggio beneficia delle riflessioni di un gruppo di lavoro formatosi all'interno dell'Istituto nazionale di urbanistica in preparazione della XV edizione di *Urbanpromo-Progetti per il Paese*. L'attività del gruppo è stata alimentata da contributi di Enrico Amante, Valerio Barberis, Giovanni Caudo, Franco Landini, Simone Ombuen, Luigi Pingitore, Stefano Stanghellini, Michele Talia, Andrea Torricelli, Silvia Viviani. I contenuti del saggio vanno quindi interpretati come primi elementi di un percorso di ricerca e di proposta.

or project. In this regard, important experiences have been done in various cities, partly related to temporary uses of the assets in question.

The many and varied interests at stake thus inspire new forms of participation and decision, due to the so-called deliberative democracy, on which, however, concrete experiences are still lacking.

Economic evaluation of the social and environmental effects of the projects.

Complementary to the previous three cornerstones is the representation for evaluative purposes of the economic, social and environmental effects of urban regeneration strategies and of the actions to realise them. This type of activity is essential firstly when decisions are made (*ex ante* evaluation), because it allows them to improve their efficiency, effectiveness and fairness, representing as much objective as possible the impacts of the strategies on the multiple and varied interests of the community. Its usefulness is maintained during the implementation of the strategies through the monitoring of the effects, allowing therefore to make the necessary corrective actions to strategies in order to remove or at least mitigate the undesired effects (*evaluation in itinere*). The benefits of the *ex post* evaluation are identified in the usefulness of reporting, whose outcomes are the basis for fostering the development of urban regeneration strategies, for example with forms of compensation for the stakeholders that have been penalized or with forms of levy against over-benefited ones.

In recent years, in the field of evaluation, studies have developed greatly and have become able to provide appropriate methodological tools for many issues that arise in urban regeneration. The valuation tools that can be used in defining forms of private-public partnership relating to public goods and services are now endowment of established technical solidity. Even the assessment of public benefits in the context of private-public negotiations has reached a satisfactory instrumentation, as it is adequate for the development of the contradictory with the private subject; its further improvement requires clarification of some theoretical issues related to the recognition of profit and rent levels connected to urban regeneration scenarios. In the meantime, the culture of evaluation has spread within the public administration, as it can be seen from the growing number of acts that entrust the solution of particular problems to formalize procedures of evaluation.

The field in which the contribution of the evaluation is still indefinite is that inherent to the analysis of the impacts on the community in the terms as previously discussed. The possibility of a future advancement of studies in this field is closely linked to the results that will be achieved on the issues raised and from which it is partly depending on the effectiveness of regeneration strategies.

Notes

1. This essay benefits from the reflections of a working group formed within the National Institute of Town Planning in preparation for the XV edition of *Urbanpromo-Progetti per il Paese*. The group's activity has been fed by contributions from Enrico Amante, Valerio Barberis, Giovanni Caudo, Franco Landini, Simone Ombuen, Luigi Pingitore, Stefano Stanghellini, Michele Talia, Andrea Torricelli and Silvia Viviani. The contents of the essay should therefore be interpreted as the first elements of a research and proposal path.