

# Strumenti innovativi a supporto delle politiche di rigenerazione urbana

**Anna Rita Petroselli**

Università degli studi di Roma “Tor Vergata”  
Dipartimento Ingegneria dell’Impresa,  
Email: [annarita.petroselli@gmail.com](mailto:annarita.petroselli@gmail.com)

**Maria Ioannilli**

Università degli studi di Roma “Tor Vergata”  
Dipartimento Ingegneria dell’Impresa  
Email: [ioannill@ing.uniroma2.it](mailto:ioannill@ing.uniroma2.it)

## Abstract

La diffusa mancanza di qualità urbana è argomento che anima da almeno un ventennio un dibattito che vede coinvolti urbanisti, pianificatori e professionisti di vari settori disciplinari nel tentativo di comprendere le cause e i rimedi per fronteggiare una crisi sempre più dilagante. Riferendo il dibattito al nostro contesto nazionale potremmo identificare alcune di queste cause nella crisi stessa del sistema urbanistico, sotto gli aspetti normativi e disciplinari, che non ha coniugato i paradigmi e le prassi pianificatorie con le mutate esigenze di governo delle dinamiche urbane. L’esigenza di rigenerazione è estesa (centro storico e periferie) ed interstiziale, interessando tutti gli elementi che costituiscono il tessuto urbano (spazio pubblico e privato). A supporto di tali processi diffusi di rigenerazione, forte, semplice e flessibile deve essere l’impulso amministrativo, in grado di attivare meccanismi di compartecipazione pubblico-privato al processo di recupero. Vanno dunque rivisti gli attuali strumenti di pianificazione, proprio per le complesse esigenze tecniche, processuali ed amministrative la cui soddisfazione non sembra emergere in maniera compiuta nelle esperienze nazionali. Il lavoro presentato si muove sulla ipotesi di definizione di un *framework* concettuale ed operativo in cui si introduce un nuovo strumento di incentivazione agli interventi privati diffusi, a supporto dell’attivazione di processi partecipati di rigenerazione urbana.

**Parole chiave:** regeneration, urban policies, urban planning

## Introduzione

Le città contemporanee sono contraddistinte da un’estesa mancanza di qualità urbana e di degrado sempre più evidenti. L’antinomia tra pianificazione e governo delle città, anticipata da diversi urbanisti nel corso degli anni ’50, caratterizzando la storia urbanistica nazionale per molti anni, ha mantenuto separati il momento della formazione delle decisioni di assetto del territorio (rigidità del PRG e dei piani attuativi) da quello della sua gestione dinamica (ad opera dell’Ente Locale promotore del Piano, spesso soggetto diverso dal formulatore del Piano), conducendo ad una insufficienza della pianificazione nel fronteggiare le esigenze che le città contemporanee esprimono nel loro rapido mutamento.

Persino le esperienze di programmazione a cui si è dato corso a partire dagli anni ’90, nel cercare di colmare la distanza tra pianificazione e governo delle trasformazioni, sembrano non aver prodotto risultati soddisfacenti.

Il tentativo di definire in maniera organica nuovi modelli di governo delle città contemporanee, e soprattutto di rigenerazione di parti sempre più ampie degli insediamenti urbani, deve dunque assumere nuovi paradigmi concernenti tanto lo spazio urbano che i processi partecipativi.

L’esigenza di riqualificazione è infatti estesa interessando molto di frequente sia i centri storici che le aree periferiche, ed interstiziale investendo tutti gli elementi che costituiscono il tessuto urbano, sia in riferimento allo spazio pubblico ma anche e soprattutto all’edificazione privata la quale, con tutta evidenza, costituisce l’elemento di maggior incidenza e di contemporanea maggior debolezza dei processi di rigenerazione.

«Processi diffusi di riqualificazione urbana possono dispiegarsi solo se si è in grado di attivare meccanismi di compartecipazione diffusa pubblico/privato». (Petroselli, Ioannilli, 2017).

Gli attuali strumenti urbanistico-amministrativi però, non risultano più sufficienti a garantire una reale e diffusa compartecipazione al processo di rigenerazione, o forse non lo sono mai stati.



spazio, delle entità e delle potenzialità di rigenerazione del proprio contesto, nonché delle risorse economiche disponibili.

Nella prospettiva adottata, si assume che tali attori siano, oltre all'Ente Pubblico ed alle classiche figure degli investitori privati interessati alla valorizzazione di specifici e puntuali ambiti urbani, anche i singoli proprietari dell'edilizia privata per la quale sia necessario produrre un intervento di riqualificazione.

Per quest'ultima categoria di investitori occorre necessariamente pensare a strumenti incentivazione/remunerazione che integrino quelli presenti nell'attuale armamentario urbanistico (premieria, compensazione), in quanto evidentemente non sufficientemente efficaci.

### **Le risorse economiche**

I tradizionali processi di riqualificazione urbana richiedono considerevoli impegni di risorse tecniche ma soprattutto economiche, messe a carico principalmente all'Ente Pubblico il quale però, a causa dei vincoli imposti dal patto di stabilità e dalla *spending review*, non riesce a fronteggiare tali investimenti.

Così le scarse disponibilità economico-finanziarie pubbliche hanno imposto vincoli sempre maggiori alla natura, ampiezza e spesso qualità degli interventi eseguiti.

Questo stato di cose ha fatto sì che i programmi di riqualificazione urbana mirino sempre più a coinvolgere i cittadini nello «sviluppo di visioni strategiche» (Healey, 2006; Albrechts, 2006) anche riconoscendo il ruolo che essi assumono nella produzione e nella configurazione degli spazi urbani.

Negli anni quindi, alla tradizionale strumentazione urbanistica, che vedeva nella Pubblica Amministrazione l'attore principale dei processi di riqualificazione urbana, sono stati affiancati strumenti economici di varia natura, finalizzati a coinvolgere anche singoli soggetti privati nel finanziamento di grandi o piccole opere pubbliche, mediante l'attivazione di procedure di accordo o partenariato pubblico-privato (Public-Private Partnership – PPP), di appalti innovativi (Project Financing), ecc.

Il coinvolgimento degli investitori privati diffusi invece, si appoggia in maniera solo parzialmente soddisfacente al più tradizionale armamentario urbanistico costituito da forme di incentivazione che non sembrano, però, aver storicamente suscitato un considerevole interesse da parte dei potenziali beneficiari. Probabilmente ciò è anche dovuto all'attuale crisi economica e immobiliare, ma in tal senso non possono essere trascurati gli scarsi profili di efficacia delle procedure di incentivazione attualmente disponibili.

### **Gli strumenti economici**

Per regolare i rapporti tra pianificazione, Ente Pubblico e soggetti privati, vengono oggi utilizzati diversi strumenti urbanistici, in sostituzione, là dove è possibile, dell'esproprio per pubblica utilità: la perequazione (urbanistica e fiscale), la compensazione, la premieria.

Giova fornire una breve definizione delle tre modalità.

**Perequazione Urbanistica:** con questo termine si intende «l'attribuzione di diritto edificatorio uniforme a tutte le proprietà dei suoli in analogo stato di fatto e di diritto, per la realizzazione di una trasformazione urbanistica prevista dal regolamento urbanistico in una o più aree anche non contigue, unitariamente comprese in comparto urbanistico» (MIT, 2014)

**Compensazione:** si intende l'attribuzione di diritti edificatori in sostituzione delle indennità di esproprio o altro indennizzo derivante dall'apposizione di vincoli urbanistici.

**Premieria volumetrica:** spesso utilizzata per incentivare l'innalzamento qualitativo di un intervento, prevedendo all'interno della sola area oggetto di intervento incrementi volumetrici aggiuntivi quale misura «endo-compensativa» per mitigare il maggior costo che il titolare sostiene (Pagliari, 2018).

«Il ricorso a questi strumenti ha permesso la realizzazione, nei diversi contesti in cui sono stati applicati, di opere più o meno importanti, producendo un miglioramento parziale del sistema urbano, lasciando però, pressoché inalterato, il contesto in cui sono stati inseriti. Si ravvisa quindi, una sorta di limitata efficacia del processo messo in atto» (Petroselli, Ioannilli, 2016).

Sicuramente la prospettiva di incentivi volumetrici in cambio di un progetto di riqualificazione può risultare interessante per chi intenda intervenire, ma spesso essa non riesce ad assicurare un realistico bilanciamento economico tra l'investimento necessario a realizzare l'intervento e l'incentivo volumetrico, con la conseguente rinuncia all'intervento stesso.

«Va dunque definita una diversa strumentalità, che stimoli la popolazione ad intervenire sul proprio, garantendo nuovi profili di convenienze e al contempo, permettere di perseguire un soddisfacente equilibrio nella ripartizione dei benefici derivabili dagli interventi» (Petroselli, Ioannilli, 2016).

Non si può trascurare, in questo ambito, l'esistenza di strumenti economico finanziari messi a punto tanto a livello statale (il recupero di una parte delle spese sostenute) che locale (riduzione della tassa sugli immobili per coloro che eseguono interventi di riqualificazione).

Tuttavia, se da un lato essi producono un vantaggio per colui che interviene, dall'altro genera un ulteriore sofferenza nei bilanci pubblici che quindi non riescono a garantire la necessaria ampiezza e continuità dei flussi economici a sostegno delle attività di riqualificazione edilizia.

## **Il Processo Ri.Co.**

A fronte di quanto sin qui esposto, il processo Ri.Co. mira a definire una nuova forma di incentivazione orientata ai piccoli investitori proprietari di immobili per interventi di riqualificazione del proprio patrimonio.

Nelle diverse LR emanate negli ultimi anni, tra cui quella della Regione Lazio 7/2017, sono previsti premi di cubatura, applicabili esclusivamente all'immobile oggetto di intervento, soprattutto per interventi di demolizione-ricostruzione o per efficientamento energetico. Questa condizione (l'applicabilità del premio volumetrico all'edificio su cui si interviene) presenta, o può presentare, il limite di non produrre un sostegno economico diretto all'investimento che deve essere sostenuto dal proprietario dell'immobile il quale, in molti casi, pur potendo beneficiare di un aumento di cubatura non ha le risorse per effettuare l'intervento.

A sostegno di questa analisi può essere portata l'analisi svolta dall'ISTAT sui permessi di costruire relativi al periodo 2010-2015 (ISTAT, 2017), dalla quale risulta che gli interventi legati ai diversi "Piani casa" hanno contribuito solo in misura del 9,5% al totale dell'attività edilizia nel segmento abitativo, ben lontana dalle aspettative adombrate nel 2009 (anno di avvio del Piano) dall'allora Presidente del Consiglio di Ministri.

Per superare tale limitazione, la nuova forma di incentivazione delineata nel processo Ri.Co. prevede l'attribuzione di una volumetria aggiuntiva, per interventi di riqualificazione (architettonica, energetica, strutturale) a fronte dell'intera spesa sostenuta dal proprietario, al netto di eventuali recuperi attraverso altre forme incentivanti, la quale può essere utilizzata sullo stesso immobile, nel rispetto del PRG adottato, oppure in altro sito o addirittura innescare un mercato delle cubature come avviene in altri Paesi del Mondo come nel New Jersey.

Questa ipotesi trova peraltro una prima definizione normativa anche in Italia. La regione Umbria, infatti, nella L.R. 01/2015 ha previsto, all'art. 35, la possibilità di cessione di quantità edificatorie definendola come il «trasferimento di quantità edificatorie tra soggetti pubblici e privati, nonché tra privati stessi»; mentre nell'art. 42 comma 2 statuisce che le quantità edificatorie attribuite da premialità, compensazione e perequazione, «sono commerciabili e concorrono alla definizione del valore degli immobili ai fini della relativa imposta comunale». La medesima LR stabilisce poi, all'art. 47 comma 3, il limite massimo di quantità edificatoria da attribuire a seconda della localizzazione dell'intervento (se interno o esterno al centro storico) secondo un calcolo economico, descritto all'art. 48 comma 1, che prevede che esse siano determinate «dividendo il costo degli interventi stessi, calcolato con le modalità indicate al comma 2, per il costo totale al mq di superficie complessiva stabilito dalla Regione per gli interventi di nuova costruzione di edilizia residenziale pubblica, ridotto del 30%, vigente al momento dell'approvazione dell'intervento».

Rispetto a tale previsione la proposta Ri.Co. contiene una sostanziale modifica che merita una breve argomentazione.

Il limite massimo di cubatura fissato dal sistema di premialità Umbra fa sì che interventi su edifici di piccole dimensioni, a cui dovrebbe corrispondere un costo di ristrutturazione contenuto e di conseguenza una scarsa quantità di cubatura supplementare riconosciuta, generi nel proprietario dell'immobile disinteresse nell'eseguire i lavori.

Valutare poi a monte la corrispondente cubatura sulla base di una stima dei lavori, ossia in fase progettuale, secondo l'elenco prezzi lavori regionale con una riduzione del 30%, può far attribuire un valore di cubatura inferiore a quella che si potrebbe invece generare a valle dell'intervento. Bisogna tener presente che questo tipo di incentivo viene elargito per interventi di ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo, quindi su edifici esistenti con tutti gli imprevisti che possono sorgere in fase esecutiva a causa proprio del tipo di intervento. Ovviamente in fase di progettazione viene redatto un dettagliato computo metrico estimativo da cui scaturisce il costo totale di partenza dell'intervento; ma è altamente probabile che esso, per quanto accurato possa essere, data la natura e l'oggetto su cui si interviene risulterà sottodimensionato rispetto ai costi realmente sostenuti.

La valutazione della cubatura da riconoscere effettuata a valle dell'intervento sarà dunque più attinente ai costi realmente sostenuti durante i lavori. Inoltre l'ipotesi di spostare a valle dell'intervento la determinazione della premialità volumetrica pone alcune questioni inerenti ai flussi di controllo della pertinenza e dell'ammontare dei costi sostenuti. Ciò rimanda ad aspetti dell'innovazione amministrativa che si rende necessaria per una efficace ed efficiente applicazione di questi processi diffusi di intervento che il Ri.Co. pure affronta.

### Metodologia applicativa

La PA, nel redigere il Piano di Rigenerazione Compartecipato, prende in considerazione tutti gli edifici che compongono l'area urbana da sottoporre a riqualificazione analizzandone le caratteristiche e le eventuali potenzialità di riqualificazione (architettonica, strutturale, energetica). A ciascuno di essi attribuisce un livello di qualità, rappresentato dall'Indicatore di Qualità Urbana, che gli permetterà di valutare il miglioramento qualitativo ottenuto dopo l'intervento e valutare l'eventuale incremento di valore (beneficio del proprietario) immobiliare dell'edificio. Le modalità, gli indicatori e le metriche secondo cui effettuare tali analisi sono contemplate nel Ri.Co. e sono descritte in precedenti pubblicazioni (Petroselli, Ioannilli, 2016 & 2017).

Il TU delle Imposte sui Redditi, DPR 917/86, nell'art. 16bis disciplina le agevolazioni fiscali sugli interventi di ristrutturazione con diverse aliquote percentuali a seconda del tipo di intervento che viene posto in essere, con un limite massimo di importo delle spese a cui poter applicare l'aliquota di detrazione IRPEF. Il recupero della quota annua detraibile non può superare la trattenuta da pagare con la dichiarazione dei redditi IRPEF. L'eventuale parte eccedente dunque non viene rimborsata. Inoltre la detrazione sarà recuperata in dieci anni con una quota annuale di pari importo.

Queste previsioni implicano però che colui che dovrebbe intervenire per riqualificare il proprio immobile non sia stimolato a farlo, in quanto egli dovrebbe affrontare una spesa che, al di là dell'eventuale incremento di valore acquistato dall'immobile ristrutturato, non può recuperare nell'immediato o non potrà proprio farlo per intero.

Con il riconoscimento invece, di una cubatura rapportata alla spesa sostenuta, utilizzabile direttamente o vendibile a prezzo di mercato, si dovrebbe innescare un meccanismo economico conveniente sia per il venditore che per l'acquirente.

Nel seguito si fornisce il dettaglio relativo alle modalità con cui è effettuato il calcolo della cubatura e il valore che essa deve assumere affinché il soggetto privato possa essere realisticamente invogliato a partecipare al processo di intervento.

Il costo che sostiene il soggetto privato (singolo o condominio) è formato da:

$$C_T = C_I + S_t + C_c + O_u$$

dove

$C_T$  = Costo Totale dell'intervento

$C_I$  = Costo dell'intervento

$S_t$  = Spese tecniche e procedurali

$C_c$  = Costo di Costruzione, se previsto

$O_u$  = Opere Urbanizzazione, se previsto

Per alcuni interventi, gli ultimi due costi non sono previsti. Perché la PA possa avere in ogni caso un gettito per gli interventi in questione, si potrebbero comunque considerare dei costi di riqualificazione che dovrebbero essere inputati su specifiche voci del bilancio comunale vincolate ad interventi di riqualificazione dello spazio pubblico limitrofo all'area privata che li ha generati.

Come accennato l'attuale costo  $C_T$  sostenuto dal soggetto privato, viene recuperato per una certa aliquota percentuale in 10 anni, quindi in un medio-lungo periodo.

In Ri.Co. la cubatura riconosciuta al privato che interviene viene definita come:

$$V_C = C_T + S_{tr}$$

dove

$V_C$  = Valore della cubatura

$S_{tr}$  = Costi di trasferimento della cubatura, in caso di vendita e di non utilizzo sul posto

Mentre  $C_R$ , valore della cubatura riconosciuta al privato, sarà pari a:

$$C_R = V_C / C_{Cm}$$

dove per  $C_{Cm}$  si intende il costo di vendita medio, desumibile ad esempio dall'OMI.

A questo punto il proprietario può decidere di:

- Utilizzare la cubatura sulla propria proprietà (nel rispetto delle norme urbanistiche)
- Vendere la cubatura.

Mentre nel primo caso il processo termina poiché non avviene la commercializzazione della cubatura, interessante può essere il secondo caso, che di seguito viene analizzato.

Si definisce il Beneficio (Bpr) che il privato trae dal processo come:

$$B_{pr} = B_{prBP} + B_{prLP}$$

Dove

$B_{prBP}$  = Beneficio del privato nel Breve Periodo (recupero immediato della percentuale di legge dell'ammontare della spesa, mediante la commercializzazione della propria cubatura)

$B_{prLP}$  = Beneficio del privato nel Lungo Periodo (recupero aliquota di legge)

A questo punto il privato ha la possibilità di scegliere tra:

- Vendere nel Breve Periodo, al prezzo  $V_C$  o maggiore senza usufruire degli sgravi fiscali
- Vendere nel Breve Periodo, al prezzo di  $B_{prBP}$  o più, mentre recupera nel Lungo Periodo il  $B_{prLP}$  e allo stesso tempo l'acquirente lo paga direttamente allo Stato.

Nel primo caso abbiamo:

$$B_{pr1} = V_C + \Delta V_C$$

Con  $\Delta V_C$  pari all'incremento di valore dovuto alla libera contrattazione della cubatura

$\Delta V_C = 0$  no tassazione del corrispettivo di vendita

$\Delta V_C \neq 0$  eventuale tassazione sull'incremento

Nel secondo caso abbiamo:

$$B_{pr2} = B_{prBP} + \Delta B_{prBP} + B_{prLP}$$

Dove i primi due termini li percepisce il privato dalla vendita diretta. Analogamente al primo caso se

$\Delta B_{prBP} = 0$  no tassazione

$\Delta B_{prBP} \neq 0$  tassazione sull'incremento

In questo secondo caso il  $B_{prLP}$ , ossia la percentuale di legge che il privato recupera in 10 anni viene pagato direttamente allo Stato dell'acquirente.

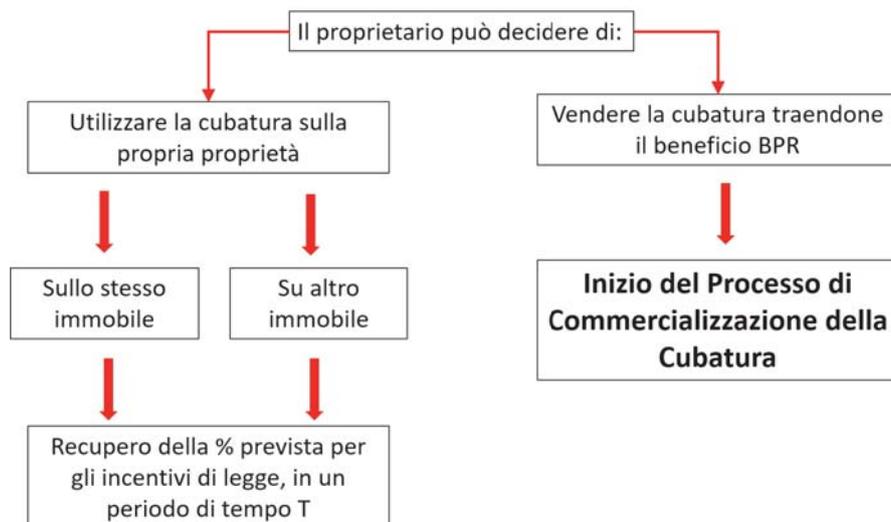


Fig. 2 | Scelta dell'utilizzazione della cubatura.

Il processo di commercializzazione si articola nel seguente modo:

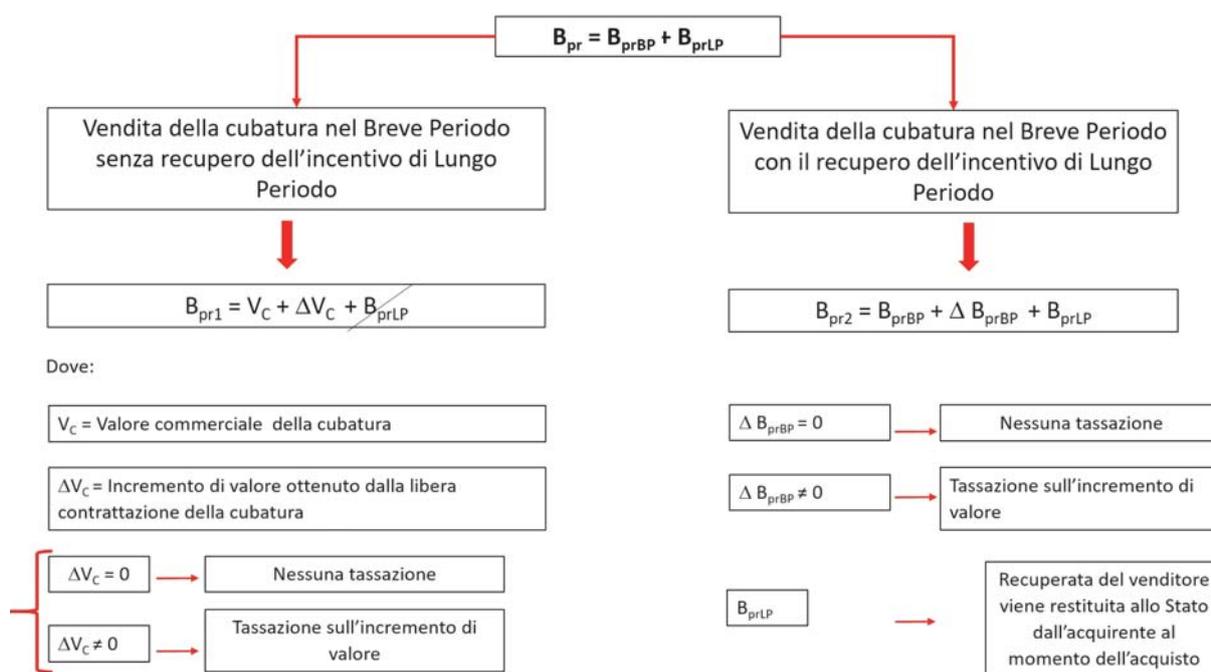


Fig. 3 | Schema del processo di commercializzazione della cubatura.

## Conclusioni

Come si è discusso, il sistema di incentivazione per gli interventi di ristrutturazione degli immobili privati non ha prodotto gli effetti sperati in risposta alla domanda diffusa di riqualificazione tanto dello spazio pubblico ma ancor di più dello spazio privato.

D'altro canto l'attuale regime finanziario e di incentivazione a sostegno dei privati per le ristrutturazioni non ha prodotto i risultati attesi, tra cui il risveglio del comparto edilizio, ancora abbastanza in crisi.

Ad oggi il mercato delle cubature sembrerebbe l'unica forma di incentivazione per stimolare i proprietari di immobili, piccoli o grandi che siano, ad investire sul proprio patrimonio recuperando quanto speso, senza dunque un considerevole esborso economico, a fronte di una riqualificazione collettiva degli insediamenti urbani.

Per dare però realistica a questa ipotesi è però necessario attivare nuovi meccanismi di pianificazione, programmazione e gestione amministrativa di cui poche Amministrazioni sembrano essere dotate. Questa è dunque l'inevitabile sfida che deve essere affrontata se si vuole avviare una ampia e diffusa politica di coinvolgimento diretto dei cittadini nei piani di rigenerazione urbana.

## Riferimenti bibliografici e sitografia

- Albrechts L. (2006), "Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects", in *European Planning Studies* 14(10), (pp.1487-1500).
- BUR della Regione Umbria, *Testo Unico Governo del territorio e materie correlate*, Legge Regionale 21 gennaio 2015, n. 1, Perugia.
- Healey P., (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Lynch K., (2013), *L'immagine della città*, Biblioteca Marsilio, Venezia, 16° ed.
- Ioannilli M., Petroselli A.R., (2017) "Valutazione della sostenibilità energetica attraverso l'analisi morfotipologica dello spazio urbano", atti di *convegno V Congresso Internacional sobre documentación, conservación y reutilización del patrimonio arquitectónico y paisajístico*, ReUso Granada, (pp. 365-375).
- Petroselli A.R., Ioannilli M., (2016), "L'analisi morfotipologica dello spazio urbano a supporto della formulazione di politiche diffuse di riqualificazione", in *Atti IV Convegno Internazionale sulla documentazione, conservazione e recupero del patrimonio architettonico e sulla tutela paesaggistica*, Edifir, Firenze, Italia, (pp. 1246-1255).

### **Sitografia**

BUR della Regione Umbria, *Testo Unico Governo del territorio e materie correlate*, Legge Regionale 21 gennaio 2015, n. 1, Perugia [http://www.regione.umbria.it/documents/18/2204190/Testo%2BUnico%2BGoverno%2Bdel%2BTerritorio%2B\\_LR%2B1-2015.pdf/55c9af56-8902-4269-a61e-c98c590c715a](http://www.regione.umbria.it/documents/18/2204190/Testo%2BUnico%2BGoverno%2Bdel%2BTerritorio%2B_LR%2B1-2015.pdf/55c9af56-8902-4269-a61e-c98c590c715a)

ISTAT (2017), *Statistiche sui permessi di costruire*, disponibile su <https://www.istat.it/it/archivio/203034>

Pagliai C. (2018), *Perequazione urbanistica e Compensazione degli standard urbanistici*, disponibile su <https://www.studiotecnicopagliai.it/perequazione-urbanistica-compensazione-standard-urbanistici/>