

# TECHNE

Journal of Technology for Architecture and Environment

03 | 2012

## VALORIZZARE IL PATRIMONIO EDILIZIO PUBBLICO

increasing the value of  
public building assets



SIT<sub>dA</sub>

# TECHNE

Journal of Technology for Architecture and Environment

Issue 3  
Year 2

**Director**

Roberto Palumbo

**Scientific Committee**

Ezio Andreta, Gabriella Caterina, Pier Angiolo Cetica,  
Romano Del Nord, Stephen Emmitt, Gianfranco Dioguardi,  
Paolo Felli, Rosario Giuffrè, Milica Jovanović-Popović,  
Lorenzo Matteoli, Achim Menges

**Editor in Chief**

Maria Chiara Torricelli

**Editorial Board**

Alfonso Acocella, Andrea Campioli, Giorgio Giallocosta,  
Mario Losasso, Rivka Oxman, Gabriella Peretti,  
Fabrizio Schiaffonati, Ferdinando Terranova

**Assistant Editors**

Luigi Alini, Ernesto Antonini, Teresa Villani, Serena Viola

**Editorial Assistants**

Sara Benzi, Nicoletta Setola, Dario Trabucco

**Graphic Design**

Veronica Dal Buono

**Executive Graphic Design**

Giorgia Bimbatti, Federica Capoduri,  
Veronica Dal Buono, Giulia Pellegrini

**Editorial Office**

c/o SITdA onlus,  
Via Flaminia, 72 - 00196 Roma, Italy  
Email: [redazionetechne@tecnologi.net](mailto:redazionetechne@tecnologi.net)

Issues per year: 2

**Publisher**

FUP (Firenze University Press)  
Phone: (0039) 055 2743051  
Email: [journals@fupress.com](mailto:journals@fupress.com)

Journal of SITdA (Società Italiana della Tecnologia dell'Architettura)

## 06 | NOTA

Roberto Palumbo

## EDITORIALE

### 14 | **Introduzione ai contributi di ricerca**

Maria Chiara Torricelli

## SAGGI E PUNTI DI VISTA

DOSSIER SU VALORIZZAZIONE E ALIENAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

### 16 | **Presentazione**

a cura di Ferdinando Terranova

### 18 | **Strategie politiche e finanziarie per valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico**

Ferdinando Terranova

### 34 | **Valorizzazione, alienazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio pubblico**

Loredana Giani

### 45 | **A piccoli passi per uscire dal tunnel**

Dionisio Vianello

### 55 | **Sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: la valutazione di programmi e progetti (studio di fattibilità)**

Giampiero Bambagioni

### 62 | **Dismissione del patrimonio immobiliare pubblico: adelante, ma con juicio**

Claudio Cacciamani, Federica Ielasi, Sonia Peron

### 65 | **Le competenze gestionali, elemento strategico nella fase decisionale della valorizzazione immobiliare**

Alberto Fecchio, Ernesto Casara

### 76 | **Residenze temporanee: un progetto in divenire**

Luisa Ingaramo

### 85 | **Valorizzazione ed alienazione del patrimonio edilizio pubblico**

Ferruccio Favaron

### 90 | **Il *leasing in costruendo*, una nuova opportunità per le opere pubbliche**

Aldo Norsa, Dario Trabucco

### 97 | **Luci e ombre sulla gestione del patrimonio industriale dismesso**

Augusto Vitale

102 | Federico Oliva, Intervista di Laura Ricci

108 | Gianni Guerrieri, Intervista redazionale

116 | Stefano Scalera, Intervista redazionale

118 | Paolo Buzzetti, Intervista di Aldo Norsa

120 | Giuseppe Roma, Intervista redazionale

## RICERCA E SPERIMENTAZIONE

### 122 | **Valorizzazione e conoscenza**

Cinzia Talamo

### 132 | **Esperienze di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia: il caso del Fondo FIP**

Andrea Ciaramella

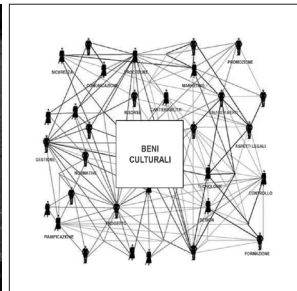
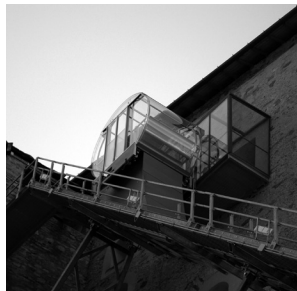
### 140 | **Valorizzazione dei beni culturali pubblici e strategie di riuso**

Stefania De Medici, Maria Rita Pinto

- 148 | **La manutenzione preventiva e programmata del patrimonio storico tutelato come prima forma di valorizzazione**  
Paolo Gasparoli
- 158 | **Oltre il Restauro. La valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico monumentale. L'Istituto degli Innocenti e il progetto MUDI**  
Carlo Terpolilli
- 172 | **Conservazione e valorizzazione della casa museo di Giovanni Boccaccio in Certaldo Alto**  
Massimo Gennari, Ginevra Bruscoli
- 186 | **La valorizzazione degli immobili pubblici di interesse storico-artistico**  
Chiara Tonelli
- 196 | **La valorizzazione degli scali ferroviari dismessi. Il caso di Milano**  
Elena Mussinelli, Cristina Marchegiani
- 206 | **Bari, città pubblica mediterranea: i nuovi progetti di valorizzazione del patrimonio pubblico**  
Spartaco Paris, Vincenzo Paolo Bagnato
- 216 | **La cessione del patrimonio immobiliare pubblico: la riconversione dei siti militari**  
Riccardo Pollo
- 224 | **La valorizzazione delle caserme dismesse, un metodo per affrontarne la restituzione all'uso**  
Paola Pellegrini, Christina Conti
- 238 | **Recupero e valorizzazione del complesso monumentale «Forte di Bard»**  
Giuseppe Cacoza
- 250 | **Conoscere e riqualificare il patrimonio architettonico del Novecento: esperienze e metodologie**  
Paola Ascione
- 262 | **Strategie di riqualificazione dell'edilizia sociale. Il caso «Diga» a Genova**  
Giovanna Franco
- 270 | **Spazi per lo spettacolo: recupero e valorizzazione tra flessibilità e contaminazione**  
Vittorio Fiore
- 280 | **Il valore del tempo**  
Emilio Faroldi, Francesca Cipullo, Pietro Chierici
- 300 | **NETWORK SIT<sub>dA</sub>**  
Contributi dalle sedi universitarie

# SIT<sub>dA</sub>

Società Italiana della Tecnologia  
dell'Architettura



NETWORK SIT<sub>dA</sub>

CONTRIBUTI DALLE SEDI UNIVERSITARIE

Università di Bologna, Facoltà di Architettura "Aldo Rossi", Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale (DAPT)

- 301 | **Scenari e problematiche connesse all'alienazione dei complessi di edilizia sociale. Opportunità, limiti e ipotesi sul quartiere Pilastro a Bologna**  
Andrea Boeri, Ernesto Antonini, Jacopo Gaspari, Danila Longo

Università di Camerino, Scuola di Architettura e Design

- 303 | **Rigenerare le città attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico: tecnologie ambientali e creatività**  
Federica Ottone, Sonia Calvelli, Roberta Cocci Grifoni, Giuseppe Losco, Massimo Perriccioli, Monica Rossi Roberto Ruggiero, Simone Tascini, Milena Coccia

Università di Catania, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Architettura (DARC)

- 307 | **Tutela e valorizzazione del patrimonio territoriale**  
Carlo Truppi

Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara, Facoltà di Architettura, Dipartimento Tecnologie per l'Ambiente Costruito (DiTAC)

- 309 | **La gestione del patrimonio scolastico: l'esperienza dei comuni di Porto e di Matosinhos**  
Michele Di Sivo

- 311 | **La gestione dei patrimoni scolastici: indici e indicatori**  
Daniela Ladiana

- 313 | **Valorizzazione e riqualificazione del patrimonio pubblico tra efficienza energetica e fonti rinnovabili**  
Giorgio Pardi, Antonio Basti, Alessandra Lucci

Università di Ferrara, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Architettura

- 315 | **Profilo**  
Roberto Di Giulio, Silvia Brunoro, Emanuele Piaia, Michele Ronconi

Politecnico di Milano, Dipartimento BEST

- 317 | **Aree militari tra sviluppo strategico e valorizzazione culturale. Il caso di Piacenza**  
Roberto Bolici, Daniele Fanzini

- 320 | **Il sistema delle caserme e delle aree militari nelle strategie di sviluppo della città. Il caso di Novara**  
Matteo Gambaro, Andrea Tartaglia

Università di Napoli "Federico II", Facoltà di Architettura, Dipartimento di Configurazione ed Attuazione dell'Architettura

- 324 | **Conservazione e trasformazione delle costruzioni nel Mediterraneo: una nuova comunità di studiosi per la sostenibilità**  
Paola De Joanna, Dora Francese

- 326 | **Innovazione tecnologica e sicurezza d'utenza per l'edilizia scolastica**  
Renè Bozzella

Seconda Università di Napoli, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Restauro e Costruzione dell'Architettura e dell'Ambiente

- 328 | **Patrimonio edilizio scolastico: Modelli e Procedure per la riqualificazione Energetico-Ambientale**  
M. Isabella Amirante

- 329 | **Procedure per la definizione dell'Audit Termico**  
Monica Cannaviello

- 330 | **Audit Energetico di un edificio scolastico**  
Rossella Franchino

- 331 | **Daylighting: criteri prioritari per il controllo del fattore "luce naturale"**  
Francesca Muzzillo

- 332 | **Pro.D.I.S.E.: un Protocollo per il patrimonio edilizio scolastico di Monte di Procida**  
Antonella Violano

- Università di Palermo, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Architettura
- 334 | **Il contributo della Tecnologia alla valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico: il caso della Regione Siciliana**  
Maria Luisa Germanà
- Università Mediterranea di Reggio Calabria, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Arte, Scienza e Tecnica del Costruire
- 338 | **Linee-guida per la redazione del progetto preliminare di bonifica, recupero e valorizzazione dell'ex Polveriera (Reggio Calabria)**  
Massimo Lauria
- Università di Roma "Sapienza", Facoltà di Architettura, Dipartimento DATA
- 341 | **Valorizzazione e sviluppo sostenibile dei sistemi locali**  
Serena Baiani, Eliana Cangelli
- 344 | **Valorizzazione del patrimonio pubblico come occasione di retrofitting energetico ambientale**  
Alessandra Battisti, Fabrizio Tucci
- 347 | **Sostenibilità energetica ed economica negli interventi di riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica**  
Carlo Lannutti, Mauro Corsetti
- 350 | **Diminuire il consumo di energia: aumentare il valore di mercato**  
Fabrizio Cumo, Adriana Scarlet Sferra, Valentina Sforzini
- 352 | **Life Cycle Thinking: la valorizzazione riferita al ciclo di vita**  
Fabrizio Cumo, Adriana Scarlet Sferra
- 355 | **Il "Progetto dei servizi" negli interventi di valorizzazione del patrimonio**  
Anna Maria Giovenale
- 357 | **Valorizzazione e alienazione del patrimonio edilizio pubblico: il caso degli ex ospedali psichiatrici**  
Tiziana Ferrante
- 361 | **Il Santa Maria della Pietà di Roma: i numerosi ma vani tentativi per la sua valorizzazione dalla chiusura ad oggi**  
Teresa Villani
- Università di Roma Tre, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Progettazione e Studio dell'Architettura (DIPSA)
- 365 | **Le attività di valorizzazione realizzate all'Università di Roma TRE**  
Chiara Tonelli
- Politecnico di Torino, Dipartimento di Architettura e Design
- 367 | **Profilo**  
Riccardo Pollo
- 369 | **L'accessibilità come risorsa per la valorizzazione del patrimonio esistente**  
Christina Conti, Ilaria Garofolo

06 | NOTE

Roberto Palumbo

## EDITORIAL

- 14 | **Introduction to the research contributions**  
Maria Chiara Torricelli

## ESSAYS AND VIEWPOINT

DOSSIER ON THE VALUE ENHANCEMENT AND THE DIVESTMENT OF PUBLIC BUILDING ASSETS

- 16 | **Foreword**  
Ferdinando Terranova editor
- 18 | **Financial strategies and policies to enhance the public building stock**  
Ferdinando Terranova
- 34 | **Exploitation, transfer and rationalization of public assets**  
Loredana Giani
- 45 | **Small steps to emerge from the tunnel**  
Dionisio Vianello
- 55 | **On the valorisation of public real estate enhancement: the valuation of programs and projects (feasibility study)**  
Giampiero Bambagioni
- 62 | **Divestment of public real estate properties: adelante, ma con juicio**  
Claudio Cacciamani, Federica Ielasi, Sonia Peron
- 65 | **Managerial competences as a strategic element in the decision-making of Real Estate Development**  
Alberto Fecchio, Ernesto Casara
- 76 | **Temporary Residences: a becoming project**  
Luisa Ingaramo
- 85 | **Improvement and alienation of public real estate**  
Ferruccio Favaron
- 90 | **Building lease: a new financial opportunity for public infrastructures**  
Aldo Norsa, Dario Trabucco
- 97 | **Lights and shadows on the management of the dismissed industrial heritage**  
Augusto Vitale
- 102 | **Federico Oliva, Interview by Laura Ricci**
- 108 | **Gianni Guerrieri, Editorial interview**
- 116 | **Stefano Scalera, Editorial interview**
- 118 | **Paolo Buzzetti, Interview by Aldo Norsa**
- 120 | **Giuseppe Roma, Editorial interview**

## RESEARCH & EXPERIMENTATION

- 122 | **Enhancement and knowledge**  
Cinzia Talamo
- 132 | **Experiments to enhance Public Real Estate in Italy: The case of the FIP Fund**  
Andrea Ciaramella
- 140 | **Public cultural heritage properties enhancement and reuse strategies**  
Stefania De Medici, Maria Rita Pinto

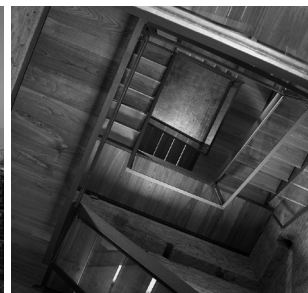
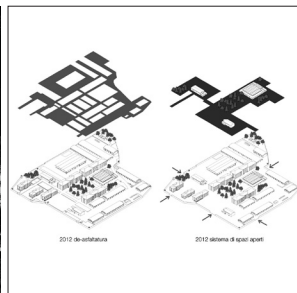
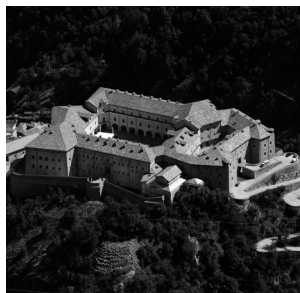
- 148 | **Planned preventive maintenance in the preservation of historic heritage sites as a first form of valorisation**  
Paolo Gasparoli
- 158 | **Beyond restoration. Valorization of the Public Monumental Heritage Asset. The Istituto degli Innocenti and the MUDI Project**  
Carlo Terpolilli
- 172 | **Conservation and valorisation of Giovanni Boccaccio's house museum in Certaldo Alto**  
Massimo Gennari, Ginevra Bruscoli
- 186 | **Development of publicly-owned properties of historic-artistic interest**  
Chiara Tonelli
- 196 | **The valorisation of abandoned railway yards. The case of Milan**  
Elena Mussinelli, Cristina Marchegiani
- 206 | **Bari, a public mediterranean city: new projects to valorise public heritage**  
Spartaco Paris, Vincenzo Paolo Bagnato
- 216 | **Increasing the value of the Public Building Assets: the former military sites redevelopment**  
Riccardo Pollo
- 224 | **The enhancement of dismissed military barracks, a method for brownfield recovery**  
Paola Pellegrini, Christina Conti
- 238 | **Renovation and development of the «Fortress of Bard» monument complex**  
Giuseppe Cacozza
- 250 | **Cognitive study and upgrading of the 20th century architectonic heritage: experiences and methodologies**  
Paola Ascione
- 262 | **Strategies for the regeneration of Social Housing. The «Diga» case, Genoa**  
Giovanna Franco
- 270 | **Spaces for performances: recovery and increase in value between flexibility and interference**  
Vittorio Fiore
- 280 | **The value of time**  
Emilio Faroldi, Francesca Cipullo, Pietro Chierici

## NETWORK SITdA

- 300 | Contributions from the Universities

# SITdA

Società Italiana della Tecnologia  
dell'Architettura





Nel D.L. 98 del 2011: *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, l'art. 33 introduce il tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare nella prospettiva della sua alienazione.

Questo lo spunto, di oggettiva attualità e concretezza, per avviare una serie di riflessioni riportate in questo numero monografico; da quest'ultimo l'occasione – attraverso un Convegno – di avviare un confronto con gli operatori; fra questi ovviamente l'ANCE insieme alla quale il Convegno è stato proposto (29 maggio a Roma, Facoltà di Architettura, sede di Valle Giulia).

Una particolare attenzione quindi ai reali problemi del Paese ed il consolidamento di un rapporto con il mondo dell'imprenditoria.

Ora, l'operazione di valorizzazione ed alienazione è sicuramente complessa e richiede, centralmente, una lucida regia mentre, localmente, necessita di una stretta sinergia fra numerosi operatori, ognuno dotato di adeguate competenze; richiede tempi non brevissimi e, di conseguenza, non è prevedibile "fare cassa" per risanare, nell'immediato, i conti pubblici; assume, a seconda dei contesti nei quali il patrimonio è dislocato, specificità del tutto diverse; non è possibile fare attendibili previsioni sull'entità delle risorse ricavabili; è ineludibile il partenariato pubblico/privato; la leadership è di stretta competenza dell'Ente Locale.

Questa una prima e sommaria valutazione che discende da precedenti esperienze (vedi le cartolarizzazioni degli anni Novanta) che puntualmente hanno registrato tutte, o quasi, delle criticità per concludersi, quando si sono concluse e comunque con forti ritardi, con un ricavato nettamente inferiore alle previsioni.

Opportunità, a suo tempo, non colte quindi adeguatamente ed aspettative in larga misura deluse, almeno per la collettività.

## NOTE

In Decree no.98 of 2011, *Urgent Regulations for Financial Stability*, article 33 introduces the matter of enhancement of state property assets with a view to their alienation.

This was a cue, under current objectives and realisations, to begin a number of important reflections on this particular issue of *Techne*; a last opportunity, by means of a convention, to begin a dialogue with businesses; among these ANCE (National Association of Construction Companies) with whom a conference is organised and held on the 29<sup>th</sup> of May at the Faculty of Architecture, Valle Giulia, Rome.

Particular focus was put on the country's real problems and a strengthening of the relationship with the business world.

The enhancement and alienation operations are most certainly complex and require, at the Central Level, clear direction while, locally, necessitate a close synergy between various businesses, each one with its own competences; they also require longer time frames and, as a consequence, it is not possible to "fill the coffers" to restore, in the short term, the public accounts; assuming, according to the context in which the assets are deployed, diverse specificity; it is not possible to make reliable predictions to the extent of obtainable resources; public/private partnership is inescapable and the leadership is under the grasp of the Local Authorities jurisdiction.

This is a first and summarises the evaluations that derive from previous experiences (look at the securitisation of the 90's) that were duly recorded by all, or almost all, of the critical issues to be decided, decided in any case with long delays, resulting in a gain significantly lower than predicted.

Per non ripetere oggi gli stessi errori:

a) La complessità delle operazioni di valorizzazione ed alienazione: al termine di un lungo percorso caratterizzato dalle ‘manovre del 2011’ si arriva nel dicembre alla manovra Monti (D.L. 201) che introduce (art.27: *Dismissioni immobili*) una normativa che appare chiara ed organica; sembra però, e questo è il primo degli elementi di complessità, che la valorizzazione sia “marginale” rispetto all’obiettivo prioritario, la dismissione.

b) Il patrimonio immobiliare pubblico è dislocato sul territorio in contesti profondamente diversi che richiedono quindi differenti obiettivi ed articolate modalità per il loro conseguimento; i beni sono generalmente edifici “singoli”, quindi “puntuali” nell’ambito del tessuto urbano con il quale invece dovrebbero instaurare un dialogo e reciproche sinergie; se l’operazione è limitata – come in effetti lo è – alla valorizzazione ed alienazione del (solo) patrimonio immobiliare pubblico non può non destare preoccupazioni sia in termini di una sua efficacia che di efficienza.

c) Peraltro, avendo già verificato le difficoltà ed i tempi del semplice “fare cassa”, quali le garanzie che tale operazione, fra l’altro, crei anche occasioni di occupazione per piccole e medie imprese?

Ma soprattutto, quali i vantaggi per la collettività?

d) Con una frase forse troppo abusata, bisognerebbe “mettere a sistema” la valorizzazione del bene con il suo contesto per rendere significativa una sua “rimessa in circolo”, soprattutto ritrovando vantaggi per la collettività; per far questo non si possono che ricercare doverose sinergie con altre operazioni che in questo stesso momento si stanno portando avanti: ad esempio la recente proposta dell’ANCE, in accordo con l’ANCI, di riqualificazione di tessuti urbani degradati.

These opportunities were not adequately seized at the time and fell short of expectations, at least for the public.

To avoid repeating the same mistakes:

a) the complexity of the enhancement and alienation operations: at the end of a long process characterized by the “2011 maneuver” one arrives in December with the Monti maneuver (Decree 201) that introduces (art. 27: *Property sales*) a law which appears clear and organic; it seems however, this being the first complex element, that the enhancement is “marginal” in respect to the primary objective, the sale.

b) The public property assets are spread across the country in very diverse settings and because of this require different objectives and varying methods of acquisition; the properties are generally “single” buildings, therefore have a “precise” place in the urban fabric with which they should in fact establish a dialogue and reciprocal synergy; if the operation is limited (which in fact it is) to the enhancement and alienation of (only) public property assets it cannot but cause worries in terms of its effectiveness and efficiency.

c) Moreover, having already verified the difficulties and the theme of simply “filling the coffers”, what are the guarantees of this operation, among others, does it creates work opportunities for small to medium enterprises?

d) To use a much hackneyed phrase, there is a need for the “systemisation” of the property enhancement within its own context to make significant its “remittance in circulation”, above all finding advantages for society; to do this one cannot but research incumbent synergies with other

Non si può quindi che pervenire ad una constatazione: la valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico non deve essere considerata semplicemente un *obiettivo*, quanto piuttosto una *opportunità* ed uno *strumento* per innescare processi di riqualificazione di quei tessuti urbani che, a distanza di circa 50 anni dalla loro (forse sregolata ed affrettata) realizzazione, hanno esaurito la loro funzione.

Questo il quadro: a breve dovrebbe essere varato un primo decreto di individuazione degli immobili da alienare ivi compresi il 20% delle carceri e delle caserme inutilizzate; per giugno il Ministro per le Infrastrutture ha promesso uno specifico interessamento del Governo per la riqualificazione delle aree urbane.

Si potrà incominciare?  
Quali sono i presupposti?

Sulle iniziative che si stanno prendendo (valorizzazione del patrimonio, riqualificazione dei tessuti urbani, per non parlare poi dello stato avanzato delle sperimentazioni sulle *smart city* per le quali l'Associazione Italiana dei Comuni Italiani ha creato un apposito osservatorio) quali sinergie si riuscirà ad innescare? Quali le linee di indirizzo che il Governo sta per varare? Quale la disponibilità – determinante – dei numerosissimi Enti Locali chiamati in causa? Quali condizioni saranno necessarie per iniziative corrette di partenariato pubblico/privato? Infine, quali, e di che tipo, le competenze necessarie? Al momento – con riferimento al prossimo Convegno – si può iniziare a verificare cosa “mette in campo” l'ANCE e cosa “mette in campo” la SITdA.

operations that are at the same time moving forward: for example ANCE's recent proposal, in accordance with ANCI, for the redevelopment of decayed urban fabric<sup>1</sup>.

One cannot but return to one constant: the enhancement and alienation of public property assets should not just be considered a simple objective, but rather an *opportunity* and *instrument* through which the process of restoration of the urban fabric can be kick started and 50 years from their (perhaps profligate and hastened) realisation have exhausted their functions.

This is the situation: shortly the first decree should be enacted identifying the properties to be alienated therein including 20% of the unused prisons and barracks; by June the Minister for Infrastructure has promised a specific intervention by the government in the restoration of urban areas.

Can we begin?

What are the presuppositions?

From the initiatives that they are taking (enhancement of assets, restoration of urban fabric, not to mention the advanced stages of “smart city” experimentation for which the Association of Italian Municipalities has created a special observatory) what synergies can be triggered? What are the strategic guidelines the government are about to enact? How willing are (vital!) the numerous local authorities called to action? What are the conditions necessary to give initiatives to public/private partnerships? Finally, what and which type of competences are needed?

Concerning ANCE:

The proposal – presented at a convention at the beginning of last April – has noticed support, from among others, the National Association of Italian Municipalities, the High Council of Public Works,

Per quanto attiene l'ANCE:

La proposta – presentata in un Convegno agli inizi di aprile scorso – ha riscontrato adesioni, fra le altre, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, della Legambiente, dell'Agenzia del Demanio e, soprattutto, del Ministro delle Infrastrutture Corrado Passera che entro il prossimo mese di giugno ha garantito uno specifico interessamento del Governo<sup>2</sup>.

Gli interlocutori, come si nota, sono gli stessi che a vario titolo saranno impegnati nel processo di valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare edilizio pubblico: il Governo per le linee di indirizzo, gli imprenditori per il necessario partenariato pubblico/privato, i Comuni per il ruolo rilevante e decisivo che sono chiamati a svolgere.

Cosa sta proponendo l'ANCE confortata in questo da un approfondito studio elaborato di concerto con il CENSIS che documenta come un ciclo sia ormai concluso e che ben altre sono le esigenze che la società, profondamente modificata in questi anni, richiede che vengano soddisfatte.

Partendo dalla considerazione di privilegiare, dopo anni di “consumo del territorio” e di mancata manutenzione, iniziative di trasformazione delle città consolidate anche attraverso la ricerca di processi nei quali l'incontro fra interesse pubblico e privato siano equamente bilanciati, l'ANCE propone interventi nei quali «l'interesse pubblico sia rivolto ad operazioni altamente funzionali agli obiettivi di riqualificazione urbana».

La proposta, molto articolata, suggerisce la creazione di *task force* che possano affiancare ed assistere i comuni, il potenziamento di forme di partecipazione come requisito per il successo di un intervento di riqualificazione, l'individuazione di procedure in grado di superare l'immobilismo della proprietà ed il frazionamento di essa; oltre alla disamina delle modalità attraverso le quali la fiscalità può favorire

the Environmental League, the Agency for Government Property and, above all, the Minister for Infrastructure Corrado Passera who before the end of June has guaranteed a specific intervention by the government<sup>2</sup>.

The interlocutors, as can be noted, are the same as those who in various ways will be involved in the process of enhancement and alienation of public building assets: the government for the guidelines, the businesses for the necessary public/private partnership, the Municipalities for their relevant and decisive role as they are called upon.

What ANCE are proposing is supported by the in depth study carried out with CENSIS that documents that as a cycle it has already finished and that society, profoundly changed over the years, demands other things in order to be satisfied.

Starting with the advantageous considerations, after years of “consuming the land” and the lack of maintenance, initiatives to transform the city can be consolidated by means of research into the processes in which the interests of public and private are equally balanced, ANCE propose interventions in which «the public interest is aimed at highly functional initiatives with the objective of urban renewal».

The well structured proposal suggests the creation of a task force that could work alongside and help councils, the optimization of means of participation as a requisite for the success of a renewal intervention, the identification of the procedures able to go beyond the immobility of the property and the division of it; go beyond the close examination of the modality through which the fiscal system may benefit from the success of the initiative, one hopes for the reactivation of the financial market to allow access to housing for families.

Of particular interest is the theme of energy saving and social eco-housing.

il successo delle iniziative, si auspica una riattivazione del circuito finanziario per l'accesso delle famiglie al bene casa.

Con particolare evidenza si sottolineano le tematiche del risparmio energetico e dell'eco-housing sociale.

Per la prima viene posta la necessità di prevedere «un sistema di regole per la certificazione energetica degli edifici univoco a livello nazionale per creare un mercato consapevole e virtuoso nel quale l'utilizzatore possa comprendere ed apprezzare il valore delle migliori realizzazioni».

In questo quadro si ritiene decisiva una campagna di informazione e comunicazione al cittadino, la estensione della diagnosi/certificazione a tutti gli immobili esistenti, l'esempio promozionale che può fornire il settore pubblico, il contributo delle banche ed infine una certificazione energetica affidabile e credibile con la creazione di un "catasto energetico". Una proposta estremamente concreta su una tematica finora oggetto più di lodevoli intenti che non di fatti concreti.

Per la seconda (l'housing sociale, che, tra l'altro, è il tema del prossimo numero di *TECHNE*), sottolineata preliminarmente l'attuazione di quanto previsto dal programma di messa a norma e razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, si propongono "costruendo sul costruito" interventi in grado di accrescere l'offerta di abitazioni a canoni contenuti, ovviamente ecosostenibili, di rapida realizzazione e di buona qualità architettonica.

Sembra quindi di tutta evidenza che le due iniziative (valorizzazione del patrimonio e riqualificazione urbana) non possano, per non dire "non debbano", che muoversi in parallelo, l'una stimolando l'altra, contribuendo, in tal modo, anche a configurare programmi di intervento più organici e maggiormente significativi.

Per quanto invece attiene alla *SITdA*:

Si è detto che l'operazione di *valorizzazione* ed *alienazione* è complessa già presa singolarmente: non è difficile anticipare che tale complessità sarà oggettivamente maggiore se si tenteranno di coniugare gli obiettivi ad

Firstly there is the need to foresee «a single system of rules for the energy certification of buildings at a national level to create a conscious and correct market in which users can understand and appreciate the value of better buildings». In this context a campaign of information and communication with the public should be considered, the extension of the certification process to all existing buildings, promoted by the example given by the public sector, the contribution by the banks and finally a trustworthy and credible energy certification with the creation of a "building energy rating register".

An extremely solid proposal on this subject to date has more laudable intents than actual concrete facts. Secondly (social housing, which, among other things, is the theme of the next issue of *TECHNE*), underlined preliminarily by the implementation of what is foreseen in the programme of rule setting and rationalization of school property assets, interventions are proposed to "build on the built" with the ability to increase the offers of housing with lower rents, naturally ecologically sustainable, quick to build and of a high architectural design.

It seems, therefore, from all the evidence that the two initiatives (enhancement of assets and urban renewal) cannot but move in parallel, one simulating the other, contributing, in this way, also to configure more organic and more significant intervention programmes.

As for *SITdA*:

It is said that the *enhancement and alienation* operations are complex taken singularly: it is not difficult to anticipate complexities that will be objectively greater if they attempt to unify their own goals with those of urban renewal operations.

The pronounced aspects of the complexity have to be confronted and resolved with a holistic approach

essa sottesi con quelli insiti nelle operazioni di riqualificazione urbana. Gli articolati aspetti della complessità debbono essere affrontati e risolti con un approccio olistico che consenta un'analisi e una valutazione complessiva dell'investimento in tutti i suoi aspetti: da quelli procedurali a quelli urbanistici, da quelli edilizi a quelli di natura tecnico-economica, da quelli della sostenibilità ambientale a quelli della gestione.

Pertanto, la sostenibilità economica dei programmi e dei successivi progetti costituisce il presupposto essenziale per il reperimento delle risorse (non solo finanziarie) necessarie per l'attuazione del processo edilizio.

Vanno pertanto elaborati, a seconda del livello di programmazione: *Studi di opportunità* (SdO), basati su un'analisi sintetica delle attività da sviluppare al fine della trasformazione della iniziale idea programmatica in una proposta di investimento.

*Studi di prefattibilità* (SdP), articolati in un approfondimento e una elaborazione sufficientemente dettagliata dell'iniziale idea programmatica-progettuale, al fine di verificare se sussistono le premesse per intraprendere uno Studio di fattibilità.

*Studi di fattibilità* (SdF), che si sostanziano in un livello complesso di individuazione, analisi e strutturazione dell'iniziativa anche, e a volte soprattutto, in termini gestionali.

La stessa progettazione preliminare implica una ulteriore fase di valutazione che non necessariamente conduce alla realizzazione dell'opera qualora non si rilevassero adeguate garanzie in termini di costo/beneficio.

Un percorso quindi non facile che, oltre a richiedere per la sua conclusione una serie di competenze specialistiche, impone che non si verifichi alcuna criticità fra le numerose ed articolate figure di operatori che progressivamente sono chiamate ad intervenire.

Quali ulteriori competenze – e su quali tematiche – la SITdA può mettere a disposizione?

Sicuramente, come già accennato, contributi operativi su studi di

that allows for the analysis and evaluation consisting of the investments in all aspects: from procedural to urbanistic, from building to the nature of the technical economic aspect, from environmental sustainability to that of management.

Moreover, the economic sustainability of the programmes and of the following building works constitute the essential assumption for finding resources (not only financial) needed for the carrying out of the building process.

They are further elaborated, based on the level of planning:

*Study of Opportunities (SdO)*, based on a brief analysis of activities to be developed in order to transform the initial plan into an investment proposal.

*Prefeasibility Study (SdP)*, structured by an in depth and sufficiently detailed elaboration of the initial planning-design idea, in order to verify that valid conditions exist to undertake a Feasibility Study.

*Feasibility Study (SdF)*, substantiated by a level of complexity of specification, analysis and structuring of the initiative and above all in manageable terms.

The preliminary design itself implies another phase of evaluation that does not necessarily lead to the realization of the work if during this phase an adequate cost/benefit guarantee is not evident.

An unsimple method that requires, to reach its conclusion, a series of specialized competences, in which it is important that between the various sides there is no criticality as they are progressively called on to intervene.

What other competences – and on what themes – can SITdA offer?

Most definitely, as already stated, the contribution of businesses to the study of opportunities, prefeasibility studies, feasibility studies, are always an occasion for scientific and business development of cultural

opportunità, studi di prefattibilità, studi di fattibilità, connotati da sempre come occasione di sviluppo scientifico ed operativo della cultura tecnologica (documenti preliminari alla progettazione, standard dimensionali, requisiti qualitativi prestazionali, ecc.)

Una particolare attenzione agli strumenti di governo e di monitoraggio dei processi attuativi: *project financing*; appalti di progettazione e realizzazione; *facility management*; semplificazione delle procedure; *information technology* a supporto dei processi di produzione edilizia. Inoltre criteri, metodi, strumenti per una progettazione strettamente coniugata alla realizzazione, informata all'innovazione di prodotto e di processo, al migliore impiego delle risorse, all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, alla durabilità di materiali e componenti, alla loro manutenibilità, finalizzate al mantenimento dei livelli di prestazione nel tempo; prioritari, inoltre gli strumenti finalizzati al controllo della sicurezza sul lavoro.

Da non trascurare infine le attività formative che nelle varie Sedi, possono essere attivate per l'aggiornamento del personale tecnico delle Pubbliche Amministrazioni.

Questo il quadro, forse troppo sinteticamente delineato.

TECHNE tratta in questo numero il tema della valorizzazione (ed alienazione) del patrimonio immobiliare pubblico. A fianco delle rubriche *Saggi*, *Ricerche* e contributi elaborati dai Soci della SITdA, si propone un Dossier nel quale sono riportati contributi di operatori ed esperti – esterni all'area disciplinare della "Tecnologia dell'Architettura" – che hanno maturato specifiche competenze sulle tematiche della valorizzazione ed alienazione di patrimoni immobiliari; si innesca in tal modo un confronto sicuramente ricco di stimoli ed idee.

Tutte le diciotto Sedi della SITdA hanno contribuito illustrando le

technology (preliminary design documents, dimensioning standards, qualitative performance requisites, etc.)

Particular attention must be paid to the instruments of government and to the implementation of the monitoring process: project financing; tender for the design and build; facility management; simplification of the procedure; information technology to support the building production processes.

Further criteria, methods, tools for the design are closely related to the realisation, informed by the innovative product and process, to the best use of resources, to the use of renewable energy sources, to the durability of materials and components, and their need for maintenance, culminating in a high level of performance over time; it is also important that the health and safety at work requirements are completed. Not to ignore formative activities in the different locations, they may also be used for the updating of technical personnel from the public administration.

This overview is perhaps too simply outlined.

TECHNE deals in this issue with the theme of enhancement (and alienation) of public property assets. Alongside the "Essays" and the "Research" papers worked on by the associates of SITdA, there is a "Dossier" in which are included the contributions of businesses and experts – outside the realm of "Architectural Technology" – who have developed specific skills in the areas of enhancement and alienation of property assets; triggering in this way a contrast full of stimulation and ideas.

All eighteen locations of SITdA have contributed illustrating their mature experiences in their local area and the know how to offer the public administration and/or private companies.

This issue, apart from being online, is also printed: not only as a base for discussion during the

esperienze maturate nelle singole specificità locali ed il know how da porre a disposizione delle P.A. e/o delle imprenditorie private.

Il numero, oltre che *on line*, esce anche a stampa: base di discussione per il Convegno stesso ma soprattutto uno strumento di lavoro per iniziative operative (di ricerca e di supporto) che localmente si intenderanno intraprendere; gli esiti di tali attività e più in generale dello stato di attuazione delle operazioni di “valorizzazione” e “riqualificazione” saranno monitorati da un apposito “osservatorio”, un tavolo di lavoro che al termine del Convegno si intende costituire in stretta collaborazione fra ANCE e SITdA.

TECHNE in tal modo si conferma come necessario strumento di comunicazione (insieme al sito NETWORK TECNOLOGI) delle iniziative della Società scientifica; per questa, in quanto tale, si profilano altri impegni: deve aprire – da subito – un confronto fra i Soci sullo stato di attuazione del nuovo assetto universitario (più ombre che luci) e sui criteri di valutazione della qualità della produzione scientifica.

Impegni che comportano un costante monitoraggio, divulgando e ponendo a confronto le esperienze che in ogni Sede – e con sempre maggiore rapidità – si stanno maturando, in modo da innescare le necessarie sinergie per controllare ed intervenire sui processi di trasformazione in atto.

Attraverso queste iniziative la SITdA può essere di sostegno ai Soci ed alle Sedi cercando anche le necessarie interlocuzioni e confronti con i vari livelli decisionali: in questo modo può sostanziare in maniera incisiva il proprio ruolo.

#### NOTE

<sup>1</sup> Convegno ANCE: Un Piano per le città, Roma, 3 aprile 2012.

<sup>2</sup> Sole-24 ore del 4 aprile u.s.

convention in May but above all a working tool for operational initiatives (research and support) that are undertaken locally; the results of these activities and the more general state of implementation of the operations of “enhancement” and “renewal” will be monitored by a specific “observatory”, a working group that at the end of the convention will build close working links between ANCE and SITdA.

TECHNE in this way can be confirmed as a necessary tool for communication (together with the NETWORK TECHNOLOGI website) of the scientific association; in this regards, there are other aspects: it should create -straight away- comparisons between the members on the state of implementation of the new academic asset (more shadows than light) and on the methods of evaluation of the quality of the scientific production.

Commitments that require constant monitoring, disseminate and compare the experiences of each office – always building up speed – maturing in a way that kick start the necessary synergies that check and intervene in ever changing processes.

Through this initiative SITdA can help each member and association headquarters looking for the necessary interaction and comparison of decisions at different levels: in this way its role can be substantiated in a decisive manner.

#### NOTES

<sup>1</sup> ANCE Convention: A Plan for the City, Rome, 3rd of April 2012.

<sup>2</sup> Sole-24 ore, 4<sup>th</sup> of April ed.



Maria Chiara Torricelli, Dipartimento di Tecnologie dell'Architettura e Design "P. Spadolini", Università di Firenze, I

mariachiara.torricelli@unifi.it

La sezione della rivista che ospita articoli che riportano risultati di ricerche, progetti e sperimentazioni, indagini e osservazioni su casi studio, e la sezione Network destinata a raccogliere contributi alla discussione nell'ambito della rete della SITdA, offrono un ampio quadro di competenze che nel suo complesso evidenzia, ancor più dello specifico disciplinare, la volontà di affrontare il tema della valorizzazione in primo luogo sul piano culturale.

È questa la portata, a mio giudizio, più interessante che emerge dagli articoli e dai contributi che hanno risposto alla *call for papers* lanciata ai primi di novembre del 2011, in un momento cruciale in Italia per la ridefinizione del quadro legislativo in cui operare i programmi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Il patrimonio edilizio, oggetto delle ricerche presentate, è innanzi tutto sempre guardato con l'attenzione di chi, per mestiere e per passione, 'si prende cura' dell'ambiente costruito. Le scale di attenzione sono diverse: le grandi città (Milano, Bari), le città di provincia (Piacenza, Novara), i piccoli comuni e i borghi dei territori di confine fra tessuti urbani e agricoli (in Valle d'Aosta, nel Friuli). Fino ai singoli edifici con le loro caratteristiche tipologiche, tecnologiche e materiche e il loro valore sociale, percettivo, di immaginario, di senso: i quartieri di residenze sociali del Novecento; i luoghi dismessi della cura; i luoghi dello spettacolo capaci di ospitare processi culturali sperimentali nelle piccole realtà locali; i luoghi del tempo libero come le terme e gli edifici per lo sport. Si parla di patrimonio di interesse storico artistico e non, ma la distinzione è giustamente un confine variabile e anche non di precipuo interesse, perché l'attenzione è posta non sulla tutela, o per altro verso sui valori di mercato, ma sulla 'vita in servizio' dei beni, e sul valore culturale che tutto un patrimonio pubblico contribuisce a generare. L'architetto può

## INTRODUCTION TO THE RESEARCH CONTRIBUTIONS

The section of the magazine that contains articles reporting the results of research, projects and experiments, investigations and observations on case studies, and the Network section intended to collect contributions to the discussion as part of the SITdA network, offer a broad range of expertise that as a whole highlights, even more than specific knowledge, the desire to address the theme of value enhancement primarily on the cultural level.

This, in my opinion, is the most interesting aspect that emerges from the articles and contributions that responded to the call for papers announced in early November 2011, at a critical time for Italy due to the redefinition of the legislative framework that covers programmes on the divestment of public real estate assets.

The building assets, the focus of the research presented, is first and foremost always carefully observed by those who, on account of trade or passion, 'look after' the built environment. There are different scales of attention: large cities (Milan, Bari), provincial cities (Piacenza, Novara), small municipalities and hamlets that border agricultural and urban areas (in the Valle d'Aosta, Friuli), and even individual buildings with their typological, technological and material characteristics and social, perceived and imaginary value: the social housing districts of the twentieth century; derelict places of care; places of entertainment capable of hosting experimental cultural processes in small local realities; places of leisure such as spas and buildings for sports. We talk about assets that have historical and artistic interest and those

that do not, but the distinction rightly so is a variable line and not even of primary interest, because attention is focused not on protection, nor on the market values, but on the 'service life' of the assets and the cultural value that all public assets help to generate. It is this 'service life' and this cultural value, specific to a country like Italy where there is no monument without a city, a landscape with no anthropic signs, that architects can help to maintain, develop and renew. Thus the Ospedale degli Innocenti in Florence, with its loggia by Brunelleschi, is first and foremost a historical and still relevant city structure dedicated to childhood, whose value is enhanced by new technologies; and the house of Boccaccio in Certaldo is a place of convergence and departure for physical and virtual paths towards signs of the Tuscan countryside, literature and

contribuire a mantenere, sviluppare, rinnovare questa 'vita in servizio' e questo valore culturale, in un Paese come l'Italia dove non c'è monumento senza città, paesaggio senza segni antropici. Così l'Ospedale degli Innocenti a Firenze, con la sua loggia di Brunelleschi, è prima di tutto la struttura cittadina storica e sempre attuale destinata all'infanzia, che le nuove tecnologie valorizzano; e la casa del Boccaccio a Certaldo è il luogo su cui convergono e da cui partono percorsi fisici e virtuali verso i segni del paesaggio toscano, delle letture, delle rappresentazioni teatrali. Ma allo stesso tempo il complesso di edilizia sociale la 'Diga' di Begato, a Genova, chiede il riconoscimento del suo valore identitario, nonostante le patologie che lo affliggono.

Per prendersi cura del patrimonio, in vista di una sua valorizzazione non meramente mercantile, occorrono certe risorse. Ma in una visione di sistema, che non parcellizza il patrimonio pubblico in sezioni patrimoniali ma cerca di investire con una visione di insieme, programmatica e a medio e lungo termine, le ricerche qui presentate suggeriscono che le principali risorse debbano essere ritrovate nel patrimonio stesso. Sono i progetti di rifunzionalizzazione che si valgono degli approcci esigenziali-prestazionali per ottimizzare l'uso degli spazi, evitando gli sprechi degli usi attuali o trovando usi più idonei. Sono gli interventi di *retrofitting* energetico, che riducono i costi di gestione e promuovono una *green economy* specializzata sugli interventi di recupero, conservazione e restauro. Sono i processi organizzativi e operativi della manutenzione preventiva e programmata che, tanto sui patrimoni culturali edilizi, come su quelli immobiliari, riducono i costi degli interventi, migliorano le condizioni di utilizzo dei beni e al contempo creano sviluppo economico con la domanda di competenze specialistiche, versatili e in-

novative. Tutti questi approcci, metodologie e strumenti richiedono investimento in conoscenze e tecnologie sulle quali la università italiana è chiamata a valorizzare le sue competenze, anche nel contesto europeo, assumendo un ruolo di leadership nei programmi di ricerca strategica.

La valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico richiede anche investimento in capacità operative di programmazione, progettazione e gestione dei processi di intervento, sulle quali documentano ricerche qui presentate. Anche su questo aspetto il confronto in sede europea con esperienze di altri paesi che hanno dovuto gestire importanti processi di dismissione e valorizzazione (ad esempio la Germania, l'Inghilterra, la Francia) è utile e testimoniato nelle ricerche, ad esempio sui siti militari dismessi e sulla riqualificazione dell'edilizia residenziale. Ci sarebbe tuttavia piaciuto che questo confronto avesse potuto trovare luogo anche con contributi di ricercatori stranieri su questo stesso numero della nostra rivista. Si tratta di processi che coinvolgono il pubblico e il privato, ma non necessariamente nei ruoli del controllore politico e tecnico il primo e del valorizzatore, nel senso economico del termine, il secondo. La società italiana vede in diverse occasioni il pubblico promuovere con processi democratici gli interessi, anche economici, della collettività e i privati operare attraverso associazioni per la tutela e per la conservazione. Anche su questo piano il ruolo della ricerca può fornire validi contributi per stimolare, attuare e monitorare processi virtuosi di convergenza fra interessi pubblici e privati, competenze tecniche nelle istituzioni e nel mondo professionale e imprenditoriale, collaborando a creare una cultura condivisa della valorizzazione di una risorsa comune, che è risorsa economica, sociale, ambientale, culturale da proteggere e sviluppare in una visione capace di essere lungimirante.

theatrical performances. But at the same time the social housing complex 'Diga di Begato' in Genoa seeks recognition of its identity-based value, despite the conditions it is afflicted by. In order to look after the heritage, in view of enhancing its value and not merely from a commercial point of view, certain resources are required. But with a vision of a system that does not break up public assets into portions but instead aims to invest with a global vision that is planned and covers the medium and long term, the research presented here suggests that the main resources should be found in the same assets. It is the refunzionalization projects that make use of requirement and performance approaches to optimize use of the space, avoiding the wastage found in current uses or finding more suitable ones. It is the

energy retrofitting works that reduce running costs and promote a green economy specialized in renovation, conservation and restoration works. It is the organizational and operational processes for preventive and programmed maintenance that, both with regard to cultural building assets and real estate heritage, reduce the cost of the works, improve the conditions for using the assets and at the same time create economic development with the demand for specialized, versatile and innovative skills. All these approaches, methodologies and instruments require investment in knowledge and technologies and as a result Italian universities are called upon to enhance skills in these areas, even in the European context, assuming a leadership role in strategic research programmes. Enhancing the value of the public

building heritage also requires investment in operational capacity for programming, planning and the management of intervention processes, on which they substantiate the research presented here. Even on this aspect a comparison within Europe with other countries that have had to manage important divestment and value enhancement processes (such as Germany, England and France) is useful and attested in the research, for example on disused military sites and the redevelopment of residential buildings. However we would have liked this comparison to include contributions by foreign researchers in the same issue of our magazine. It concerns processes that involve public and private entities, but not necessarily in the roles of the political and technical controller for the former, and the value enhancer,

in the economic sense of the word, for the latter. The Italian society sees the public, on different occasions, use democratic processes to promote the interests, even economic, of the community, and private entities operate through associations for protection and conservation. Even on this level the role of research can provide valid contributions to stimulate, implement and monitor virtuous processes of convergence between public and private interests, technical skills in institutions and in the professional and entrepreneurial world, working together to create a shared culture of enhancing the value of a common resource, which is an economic, social, environmental and cultural resource to be protected and developed in a vision capable of being far-sighted.

## Presentazione

Quando è stato deciso di pubblicare un numero monografico di *Techne* sul tema della valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico è stato ritenuto necessario affiancare ai materiali scientifici, maturati in ambito di ricerca e documentazione di attività sviluppate su tale tematica in sede accademica, un dossier che si pone problematicamente un duplice ambizioso obiettivo: 1) mettere a disposizione delle forze politiche e delle rappresentanze sociali un materiale di lavoro, oltre che di riflessione; 2) coinvolgere competenze professionali e apparati disciplinari diversi. La volontà di uscire fuori dagli ambiti più strettamente accademici è sottolineata anche dalla pubblicazione a stampa del numero 3 di *Techne*, a supporto di un confronto in occasione di un convegno, in particolare tra la comunità scientifica di SITdA e la rappresentanza sindacale dei costruttori (ANCE).

Il Dossier che viene presentato nasce dalla convinzione che sul tema della valorizzazione sono necessari approcci che comportano la integrazione e la complementarietà fra discipline e la interazione fra mondo accademico e competenze professionali. Il dossier si apre con il saggio di Ferdinando Terranova, curatore del Dossier stesso, che fornisce un quadro critico sulle esperienze che, per sanare il debito pubblico, dal 1990 hanno promosso la dismissione degli immobili pubblici, mentre il debito ha continuato a crescere e le dismissioni non servivano a perseguire il fine, che pur si dichiarava, dello 'sviluppo' economico e occupazionale del paese.

Degli aspetti critici della legislazione tratta anche l'articolo di Loredana Giani, che fornisce un dettagliato inquadramento giuridico dei diversi provvedimenti normativi, la considerazione in questi dei beni e i relativi profili, in rapporto alla visione economica e sociale del problema.

## Foreword

When a decision was made to publish a monograph issue of *Techne* on the value enhancement of public building assets it was deemed necessary to support the scientific material acquired through research and the documentation of activities developed on that theme in the academic world, with a dossier that, problematically, poses a twofold ambitious objective: 1) provide the political forces and social representatives with working material as well as observations; 2) involve different disciplinary apparatuses and professional expertise.

The desire to emerge from more strictly academic contexts is also underlined by the printed publication of *Techne* issue no. 3 to support a comparison at a conference specifically between the scientific community of SITdA and the constructors' union

representative body (ANCE - Italian National Association of Construction Companies).

The dossier being presented arose from the conviction that the issue of value enhancement requires approaches that involve integration and complementarity between disciplines and interaction between the academic world and professional expertise.

The dossier opens with an essay by Ferdinando Terranova, the editor of the dossier, which provides a critical outline of the experiences that, in order to remedy public debt, since 1990 have encouraged the divestment of public properties, while the debt continued to grow and divestments were of no use in pursuing the declared goal of the economic and employment 'development' of the country.

Critical aspects of the legislation are also addressed in Loredana Giani's

article, which provides a detailed legal framework of the various regulatory provisions, their consideration of the assets and the relative profiles in relation to the economic and social view of the problem.

Claudio Cacciamani looks at the issue of property divestment from an economic and financial standpoint and Giampiero Bambagioni examines specific disciplinary aspects of the feasibility studies on value enhancement programmes and projects. Aldo Norsa provides a contribution in the area of Architecture Technology on new process models that can be applied to value enhancement programmes.

Dionisio Vianello, from the National Council of Engineers, and Ferruccio Favaron, from the National Council of Architects, Urban Planners, Landscape Architects and Conservationists, provide a viewpoint on Urban and

Claudio Cacciamani, inquadra il tema delle dismissioni immobiliari sotto l'aspetto economico-finanziario e Giampiero Bambi entra nello specifico disciplinare degli studi di fattibilità di programmi e progetti di valorizzazione. Un contributo di area della Tecnologia dell'Architettura su nuovi modelli di processo applicabili ai programmi di valorizzazione è fornito da Aldo Norsa con Dario Trabucco.

Il punto di vista sulle Politiche Urbane e Territoriali è portato da Dionisio Vianello, del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, e da Ferruccio Favaron del Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.

Alberto Fecchio ed Ernesto Casara di eFM, inquadrano il ruolo delle competenze gestionali nei progetti immobiliari, e in particolare nei processi di riqualificazione; competenze sviluppate da team integrati, in grado di supportare gli operatori con una visione strategica nelle fasi decisionali di procedure di valorizzazione immobiliare.

Luisa Ingaramo, Project Manager dell'Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione (Compagnia di San Paolo - Politecnico di Torino) presenta un'esperienza di progetto di valorizzazione nell'ambito delle residenze sociali.

Sulla valorizzazione del patrimonio edilizio con valenza culturale interviene Augusto Vitale, trattando di un particolare patrimonio architettonico 'a rischio', quello degli insediamenti industriali dismessi.

Chiudono il dossier cinque importanti interviste ad esperti che operano oltre che in ambito accademico, in Istituiti, Agenzie e Organismi direttamente coinvolti nei processi di dismissione e valorizzazione:

Federico Oliva, docente di Urbanistica e Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica;

Gianni Guerrieri, Direttore dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio;

Stefano Scalera, Direttore dell'Agenzia del Demanio;

Paolo Buzzetti Presidente dell'ANCE;

Giuseppe Roma, Direttore del Censis.

I contributi che arricchiscono il Dossier non fanno che sottolineare l'importanza per il tecnologo dell'architettura di essere affiancato nel suo 'specifico scientifico' da tali competenze, per uscire dai propri confini disciplinari nell'affrontare la complessità del problema della valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico, nelle sue diverse valenze.

La valorizzazione può essere una grande e storica occasione, non solo occupazionale, prioritaria esigenza esistenziale di questa fase recessiva dell'economia, per rigenerare le città che da anonimi aggregati urbani diventano luoghi di scambio culturale e sociale. Inoltre deve permettere di mantenere un patrimonio immobiliare imponente che abbisogna d'interventi, dove l'innovazione dell'alta tecnologia si coniughi con obiettivi di riqualificazione fisica e di recupero sociale di una vivibilità ove anche l'armonia del bello abbia il suo spazio.

L'auspicio è che l'impegno etico e lo scambio scientifico interdisciplinare degli operatori possa contribuire ad orientare l'innovazione scientifico-tecnologica affinché il 'bene comune' sia salvaguardato da una valorizzazione non solo tecnica ma d'uso civile al fine di servire meglio la collettività nazionale (contenimento e riduzione del debito pubblico) e la comunità locale (sviluppo e coesione sociale).

Territorial Policies.

Alberto Fecchio and Ernesto Casara of eFM examine the role of the managerial competences in the real estate plan works, especially in the redevelopment projects; these competences consist in a team with integrated skills that is able to support the investor, as a strategic element in the decision-making of real estate development.

Luisa Ingaramo, Project Manager of the Higher Institute on Territorial Systems for Innovation (Compagnia di San Paolo - Polytechnic of Turin), describes the experience of a development project in the context of social housing.

Augusto Vitale addresses the issue of enhancing the value of building assets that have cultural value with specific regard to a particular architectural heritage 'at risk': brownfield sites.

The dossier ends with five important

interviews with experts involved not only in the academic world but also in Institutions, Agencies and Organizations directly involved in divestment and enhancement processes:

Federico Oliva, lecturer in Town Planning and President of the National Town Planning Institute; Gianni Guerrieri, Director of the Real Estate Market Observatory of the Agency of the Territory; Stefano Scalera, Director of the State Property Agency; Paolo Buzzetti, President of ANCE; Giuseppe Roma, Director of Censis.

The contributions that enrich the dossier merely emphasize the importance for architecture technologists to be supported by such expertises in their scientific specialization, to go beyond their disciplinary boundaries in addressing the complexity of the

problem of increasing the value of the public building heritage in its various forms.

Enhancement may represent a great and historical occasion, not only in terms of employment which is an existential priority requirement in this economic recession, to renew cities that transform from anonymous urban centres into places of cultural and social exchange. Furthermore it must make it possible to maintain an impressive property portfolio that requires interventions, where hi-tech innovation is combined with objectives concerning the physical redevelopment and social recovery of living conditions where even the harmony of beauty has its place.

The hope is that the ethical commitment and interdisciplinary scientific exchange of the players involved can help to direct scientific and techno-

logical innovation so that the 'common good' is safeguarded by enhancement that is not only technical but also for civilian use, in order to better serve the national community (containment and reduction of public debt) and the local community (development and social cohesion).

**Abstract.** La finanziarizzazione dell'economia reale ha creato dei mercati paralleli. Tra questi quello immobiliare occupa un posto rilevante per le ricadute sul tenore di vita della popolazione, sulla vivibilità delle città e sul paesaggio sia urbano che rurale. Il ridimensionamento del debito pubblico è ritenuta la condizione necessaria per contenere gli attacchi della finanza speculativa. La necessità di fare cassa oltre alla leva fiscale si rivolge alla valorizzazione per un utilizzo economico del bene immobile pubblico sia sotto forma di locazione che di alienazione. La collettività si vede privata di beni accumulati nel tempo con enormi sacrifici e utilizzati soprattutto per finalità sociali. Contrastare la privatizzazione dei beni demaniali è possibile; valorizzarli lo è altrettanto per un uso sociale di beni comuni.

**Parole chiave:** Debito pubblico, Privatizzazioni, Mercato immobiliare, Fondi speculativi, Diritti della collettività.

Oggi, a differenza di un decennio fa, si ha una buona conoscenza del patrimonio immobiliare appartenente allo Stato. Una parte di tale patrimonio è disponibile per una sua valorizzazione ed una eventuale vendita, una parte è indisponibile in quanto in esso vengono svolte funzioni di servizio per la collettività. La titolarità del patrimonio può essere di attori istituzionali diversi: lo Stato, le Regioni e gli enti locali (Comuni, Province e loro associazioni).

Gli altri Enti pubblici o enti parastatali hanno già provveduto con le cartolarizzazioni<sup>1</sup> degli anni '90 a dismettere il loro patrimonio immobiliare, acquisito in attuazione delle leggi istitutive di tali enti con il compito di procurare una rendita finanziaria, per coprire una parte delle spese da essi sostenute per il mantenimento del patrimonio e per una sua eventuale espansione.

Le cartolarizzazioni del patrimonio, in gran parte abitativo, degli enti parastatali si sono concretizzate con la privatizzazione

e la svendita di tale patrimonio. Il gettito delle entrate derivante dalla cartolarizzazione si è rivelato insufficiente rispetto alle aspettative. Lo scopo di ridurre il debito pubblico è fallito. Di tutta l'operazione solo le Società veicolo<sup>2</sup> hanno realizzato un profitto consistente. Gli Enti hanno avuto immediatamente dalle Società veicolo l'intera somma derivante dalla vendita, ne hanno trattenuto una piccola percentuale mentre la parte più consistente è stata versata allo Stato per ridurre il debito pubblico, riduzione non concretizzata perché nel frattempo il debito è cresciuto a dismisura durante i governi della destra. Anzi non solo non v'è stata alcuna decisione politica che ponesse un freno a tale crescita ma si sono disattivati tutti i presidi dello Stato per reprimere l'evasione fiscale, la si è favorita con la politica sciagurata delle 'sanatorie' e con la veicolazione nei media ad opera dello stesso Governo della destra dell'ideologia neoliberalista di 'non pagare le tasse'.

Un'operazione, pertanto, quella delle dismissioni a seguito delle cartolarizzazioni, pagata caramente dalla collettività e totalmente in perdita!

Nel corso degli anni '90 per migliorare il livello di conoscenza dell'autorità politica sul patrimonio immobiliare pubblico si è data vita a due Agenzie strategiche: quella del Demanio<sup>3</sup> e quella del Territorio<sup>4</sup>.

La natura giuridica degli immobili è assai diversa a seconda della destinazione d'uso e/o dell'ente gestore, tant'è che si hanno denominazioni diverse del patrimonio immobiliare, quali: demanio militare, demanio marittimo, demanio stradale, demanio idrico, ecc. La loro regolamentazione è altrettanto complessa per gli usi che del patrimonio è possibile fare: in concessione o a gestione diretta da parte dello Stato e degli enti

Financial strategies and policies to enhance the public building stock

**Abstract:** The financialisation of the real economy has created parallel markets. Among these that of real estate occupies an important place for its impact on the living standards of the population, on the liveability of cities and on landscapes both urban and rural. The reduction of the public debt is considered the necessary condition to contain the attacks of speculative finance. The need to raise cash in addition to fiscal income turns to enhancing the economic use of public building stock, either under the form of lease or of transfer. The community finds itself deprived of assets accumulated over time with great sacrifice and used primarily for social purposes. Opposing the privatization of state property is possible, as is exploiting them for a social use of common assets.

**Key words:** Public debt, Privatization, real estate market, hedge funds, rights of the community.

Today, unlike a decade ago, we have a good knowledge of the real estate that belongs to the state. A part of this heritage is available to be exploited and possibly sold, a part is not available because in it are carried out services for the community. The ownership of these assets may lie with various institutional players: the state, regions and local authorities (municipalities, provinces and their associations).

The other public or state-controlled bodies, with the securitization<sup>1</sup> of the '90s, have already divested their real estate assets, acquired in the implementation of the laws creating these agencies with the task of procuring a financial revenue to cover a part of the expenses they incurred for the maintenance of the heritage and its possible expansion.

The securitization of assets, largely residential, by state-controlled bodies

came to fruition with the privatization and sale of these assets. The proceeds from the securitization turned out to be insufficient compared to expectations. The aim of reducing public debt failed. In the whole operation only the subsidiary companies<sup>2</sup> made a consistent profit. The bodies were immediately paid by the subsidiary companies the full amount from the sale, they retained a small percentage while the bulk was paid to the state to reduce the public debt, a reduction that did not materialize because in the meantime the debt had soared during the terms of the governments of the right. Indeed not only was there no political decision that would put a stop to this growth but all the state's safeguards for suppressing tax evasion were deactivated, and it was encouraged by the disastrous policy of 'amnesties' and by channelling in the media by the same

istituzionali territoriali. Qualsiasi decisione, comunque, che investe il patrimonio pubblico che non sia solamente di restauro conservativo bensì di valorizzazione comporta una sinergia ed un coinvolgimento totale tra l'ente titolare della proprietà e l'ente territoriale dove il bene immobile è localizzato.

La valorizzazione comporta il più delle volte un cambio di destinazione d'uso dell'immobile. Ne consegue che saranno gli Uffici tecnici ed urbanistici dei Comuni che dovranno dare il loro assenso. E non sempre è cosa facile in quanto le intenzioni delle amministrazioni locali non sempre collimano con le strategie degli enti titolari degli immobili da valorizzare. Inoltre non è sempre detto che gli enti titolari abbiano un'unica strategia al loro interno. È ben noto lo scollamento, a livello dei Comuni, esistente tra gli Uffici Urbanistici, quelli del Patrimonio e quello delle Finanze. Ognuno di tali Uffici, il più delle volte, interpreta le questioni secondo ottiche giuridiche discordanti; l'interfaccia politico-amministrativa non sempre ha le idee chiare sulla prospettiva da dare al progetto di valorizzazione. Una situazione nella stragrande maggioranza dei casi non chiara, che contiene al suo interno elementi di conflitto. Una situazione destinata, pertanto, a generare stagnazione e immobilismo.

Quello che manca a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione (PA) è una visione della programmazione delle risorse. Da quando il mercato 'che si autoregolamenta' è divenuto la base dell'ideologia del buon governare (sic!) in tutto l'assetto della PA si vive alla giornata, nell'assenza di qualsivoglia decisione inserita in un progetto di futuro sviluppo locale, sovra comunale, regionale o a livello dello Stato. Il male che affligge l'Italia è l'assenza di programmazione, con tutto quello che comporta

sequenzialmente: attuazione operativa, valutazione sociale ed economica dei risultati. Allo stato attuale nella programmazione triennale delle opere pubbliche di tutti i livelli istituzionali non si conoscono sub programmi di valorizzazione di immobili demaniali, né pre-Studi di Fattibilità. Per non dire che in un'epoca dominata dall'elettronica dell'informazione una parte (larga/piccola, non è dato sapere) degli enti istituzionali che hanno la titolarità degli immobili ancora non ha informatizzato i dati relativi ai singoli immobili sia per gli aspetti di un eventuale contenzioso sulla proprietà, sia per gli aspetti relativi allo stato edilizio della struttura, sia per una valutazione delle necessità finanziarie per interventi di manutenzione ordinaria/straordinaria, sia per possibili riconversioni della struttura per un suo diverso uso anche in caso di alienazione (vendita a privati). Innumerevoli sono le banche dati che dispongono informazioni sul patrimonio edilizio e sulla sua tipologia edilizia e d'uso. Tali banche dati lavorano secondo visioni fortemente segmentate. Manca una rete che colleghi le varie banche dati ed una ricomposizione dell'informazione per poter disporre di una conoscenza unitaria e completa su un immobile. In altre parole manca una regia unica del processo conoscitivo che è alla base di una strategia pubblica dell'immobiliare pubblico. Un esempio che riguarda l'edilizia residenziale privata, di grande attualità, in un'epoca di continue rilevazioni da satellite geostazionario, è la scoperta dell'esistenza di centinaia di migliaia 'case fantasma', abitazioni realizzate da privati e non registrate in nessuna banca dati.

A monte dell'evasione fiscale si deve registrare una evasione immobiliare che emerge quando è emanata l'ennesima sanatoria edilizia. Ma nonostante una molteplicità di strumenti per

Government of the neo-liberal ideology of the right of 'not paying taxes'.

An operation, therefore, that as a result of the disposals following securitization, was paid dearly by the community and totally at a loss!

During the '90s to improve the level of knowledge of the political authorities about public real estate two strategic agencies were born: that of state property<sup>3</sup> and territory<sup>4</sup>.

The legal nature of buildings varies greatly depending on their intended use and/or the managing body, as a result of which we have various real estate designations, such as military property, maritime property, roads, water, etc. The regulation is as complex when it comes to the uses that it is possible to make of the heritage: in concession or direct management by the State and local institutional bodies. Any decision, however, that affects public pro-

perty that is not merely restoration but an enhancement involves a synergy and a total involvement between the body that owns the properties and the local authority where the property is located.

Enhancement results in most cases in a change of intended use of the property. It follows that it will be the technical and town-planning offices of the municipalities that will have to give their assent. And this is not always easy because the intentions of the local authorities do not always coincide with the strategies of the entities that own the properties to be enhanced. Nor is it always the case that owners have a single strategy. It is well-known that there is a division at the level of the municipalities, between the offices of town planning, those of the patrimony and that of finance. Each of these offices, in most cases, interprets the legal issues

according to different points of view; the political-administrative interface does not always have clear ideas about the view to take of the enhancement project. A situation in the vast majority of cases that is not clear, which contains elements of conflict. A situation that, therefore, is destined to generate stagnation and immobility.

What is lacking at all levels of the Public Administration (PA) is a vision of resources planning. Since the market 'that self-regulates' became the basis of the ideology of good governance (sic!), the whole structure of the PA is living hand to mouth, in the absence of any decision included in a project of future development, at local, supra-municipal, regional or state level. The evil that plagues Italy is 'a lack of programming' with all that follows from that: operational implementation, social and economic evaluation of the results. At

present in the three-year programme of public works at all institutional levels there are no sub-programmes for enhancing the properties of the state nor any pre-feasibility studies. Not to mention that in an era dominated by electronic information, a part (large/small, it is not known) of the institutions which own the property has not yet computerized data relating to individual properties either regarding aspects of a possible dispute over ownership, or relating to aspects regarding the state of the building structure, for an assessment of the financial requirement for routine/extraordinary maintenance, or for possible re-conversion of the structure for a different use in the event of disposal (sale to private individuals). There are innumerable databases that contain information about the built heritage and its building types and uses. These databases

controllare e reprimere l'illecito finora i risultati sono stati deludenti e fallimentari. Prima che si ricostruisca una coscienza civica nella comunità occorrono anni ed un processo di persuasione nell'opinione pubblica che comportamenti delittuosi sono dannosi. Essi debbono trovare un consenso di massa nella loro repressione. A monte deve passare il messaggio che prevenire tali comportamenti devastanti per l'ambiente e delittuosi per le violazioni alle normative è compito non solo delle istituzioni specializzate all'uso ma soprattutto della comunità che deve respingere, prevenendoli, comportamenti illegali e dannosi per gli assetti del territorio.

La bolla immobiliare<sup>5</sup> parte da un assunto oggettivo: il bisogno di alloggi. La tensione abitativa nelle grandi città dà luogo ad un permanente conflitto sociale che si manifesta con occupazioni, lotte tra poveri senza casa, scontri pressoché quotidiani con le forze di polizia.

Una situazione di disagio sociale e d'imbarbarimento civile. Essa è dovuta soprattutto alla pressione derivante dall'ingresso di circa 4 milioni d'immigrati, che dopo il primo periodo d'inserimento, chiedono abitazioni civili e non contratti di locazione truffaldini e con versamenti in parte in nero o da contratti addirittura non registrati, soprattutto agli immigrati nonostante le normative antiterrorismo che regolamentano l'ospitalità abitativa, l'impossibilità di avere una casa e di farsi una famiglia da parte dei milioni di precari del mondo del lavoro e di una massa crescente di disoccupati creati dalle politiche di deindustrializzazione<sup>6</sup> a sostegno delle delocalizzazioni produttive<sup>7</sup> condotte dagli imprenditori e senza alcun freno da parte delle autorità di governo, dalla ripresa dell'emigrazione

interna lungo la direttrice sud-nord, dal blocco per definanziamento dell'edilizia economico-popolare, ecc.

Un complesso di fattori su una domanda di civiltà (accesso alla casa) che determina nelle grandi città quell'alleanza tra politica, industria delle costruzioni e sistema bancario che punta a percorrere la strada, unico Paese d'Europa ad incrementare l'indebitamento delle famiglie, della proprietà della casa come risposta alla tensione abitativa. Ma soprattutto punta a favorire le imprese a collocare l'invenduto, in quanto l'offerta è superiore alla capacità d'acquisto della popolazione, e non a costruire nuove abitazioni o a recuperare alloggi dal patrimonio pubblico da destinare al mercato delle locazioni per coloro che non sono in grado di accedere ai mutui bancari per acquistare un'abitazione.

Un'alleanza che muove i primi passi verso una bolla speculativa in Italia, centrata sull'immobiliare è la cartolarizzazione delle abitazioni degli enti pubblici previdenziali per il nobile fine di concorrere alla riduzione del debito pubblico. Ciò in ossequio alla linea maturata in sede europea e all'interno del Paese, dopo la fine del confronto internazionale bipolare, di privatizzare tutto il risparmio pubblico e la ricchezza pubblica accumulata con grandi sacrifici dai salari e dagli stipendi dei lavoratori italiani. L'avvio delle privatizzazioni si ha con l'industria delle partecipazioni industriali e del credito per arrivare agli immobili degli enti delle assicurazioni sociali di malattia e degli infortuni e della previdenza sociale delle varie categorie di lavoratori. L'obiettivo finale è la distruzione del welfare state o meglio la sua metabolizzazione nella finanza. Il risparmio forzoso dei lavoratori prelevato sui salari e sugli stipendi deve in percentuali sempre maggiori entrare nel mercato finanziario. Il

work according to strongly segmented visions. There is a lack of a network linking the various databases and a rewriting of the information in order to have a unified and comprehensive knowledge of a property. In other words, there is no single direction of the knowledge process which is the basis of a public strategy of public property. An example involving private residential construction, which is very timely, in an era of continuous observations by geostationary satellites, is the discovery of the existence hundreds of thousands of 'ghost houses', houses built by private parties and not recorded in any databank.

Before tax evasion we must register a real estate evasion that emerges when yet another illegal building amnesty is applied. But despite a variety of instruments to control and punish the offence so far the results have been

disappointing and a failure. To rebuild a civic awareness in the community takes years and a process of persuading public opinion that criminal conduct is harmful. They must find a mass consensus for their repression. Firstly the message has to get through that preventing this behaviour that is devastating for the environment and criminal in terms of violations of the law is the task not only of the specialized institutions for this purpose but above all of the community that must reject it, preventing it, this illegal and harmful behaviour for the assets of territory.

The housing bubble<sup>5</sup> stems from a given: the need for accommodation. Tension over housing in large cities gives rise to a permanent social conflict that manifests itself with occupations, struggles between the poor homeless,

and almost daily clashes with the police.

A situation of social unrest and civic barbarism. This is due above all to the pressure caused by the influx of about 4 million immigrants who after the first period of insertion are demanding for themselves civilized homes without fraudulent lease contracts paid partly under the counter or even non-registered contracts especially for immigrants despite the anti-terrorism legislation that governs housing accommodation, the impossibility of having a home and raising a family for the millions in the world of temporary work and the growing mass of unemployed created by the policies of deindustrialization<sup>6</sup> in favour of the relocation of production<sup>7</sup> conducted by entrepreneurs and without brakes being applied by the government authorities, the reappearance of internal

emigration along the south-north axis, the block on the financing of economic-popular housing, etc.

A complex of factors on a question of civilization (access to housing), which leads in large cities to that alliance between politics, the building industry and banking system that seeks to follow the path, the only country in Europe to increase the indebtedness of households, of home ownership as a response to the tension surrounding housing. But above all to encourage companies to sell the unsold, since the offer is higher than the purchasing power of the population and not to build new housing or recover homes from the public property stock to be allocated to the rental market for those who are unable to access bank loans to buy a house.

An alliance that is taking its first steps towards a speculative bubble in Italy,

denaro non può sostare ma deve muoversi continuamente nei mercati alla ricerca del massimo profitto e trasferire sull'individuo e le famiglie (muppet, pupazzi) investimenti sbagliati condotti da avidi manager di banche d'affari che dal rischio traggono premi e ricchezza.

L'etica non è assolutamente del mondo della finanza! I casi si contano a centinaia, ma si persevera sul rischio della ricchezza altrui (fondi pensione) accumulati da storie di vita con grandi sacrifici. L'ultima autodenuncia è quanto riferisce uno dei massimi manager Greg Smith, soprannominato dalla stampa internazionale come 'il pentito' della grande finanza, della più grande banca d'investimenti, la Goldman Sachs che perpetua una politica che antepone il profitto della Goldman agli interessi dei clienti, approfittando di ogni situazione di conflitto d'interesse per fare soldi: «la sola legge che conta qui (riferendosi alla Goldman Sachs, ndA) è fare soldi, sempre più soldi. Il resto è bullshit, sterco». (Wittney Wilson, cit. in *La Repubblica*, 16.03.2012, p.41). Ma quello che è più intollerabile è che si facciano operazioni speculative con i soldi pubblici scommettendo, come hanno fatto i dirigenti del Ministero dell'Economia (ex Tesoro) italiano che hanno acquistato sui mercati finanziari circa 160 mld di € di «derivati», e costringendo lo Stato a pagare un primo rimborso di 2,5 mld di € alla Banca Morgan Stanley (*Il Sole-24 Ore* del 17.03.2012, p.10; *La Repubblica* del 18.03.2012, pp.1 e 25).

La seconda fase dell'operazione immobiliare, sempre con l'obiettivo di ridurre il debito pubblico, riguarda la valorizzazione e l'alienazione di beni demaniali, il cosiddetto patrimonio degli enti istituzionali: Stato, Regioni, Provincie, Comuni, As-

centred on real estate and the securitization of the housing of the social security institutions with the noble aim of contributing to the reduction of public debt. This follows the line within the EU and the country, after the end of the bipolar international confrontation, to privatize all public saving and public wealth accumulated at great cost from the wages and salaries of Italian workers. The start of privatization begins with the industrial holdings and credit to arrive at the properties of the social security institutions for sickness and accidents and social security for the various categories of workers. The ultimate goal is the destruction of the welfare state, or rather metabolizing it into finance. The forced savings of workers taken from wages and salaries must enter the financial market in increasing percentages. Money cannot stand still but must keep moving in the

markets in search of maximum profit and transfer on to the individual and families ('Muppets') bad investments carried out by greedy managers of investment banks that derive bonuses and wealth from the risk.

Ethics are definitely extraneous to the world of finance! There are hundreds of cases, but they persevere in risking the wealth of others (pension funds) accumulated by stories of living with great sacrifices. The last self-denunciation is that of a leading banker named Greg Smith, dubbed by the international press as the 'supergrass' of high finance, from the largest investment bank, Goldman Sachs, which perpetuates a policy that puts Goldman's profits before the interests of customers, taking advantage of any situation of conflict of interest to make money: «the only law that counts here (referring to Goldman Sachs, author's note)

sociazioni tra EELL, Consorzi di scopo, Comunità Montane, ecc.

L'operazione si sviluppa nel tempo, per tappe progressive di avvicinamento. Ma è soprattutto nel 2011 che si ha la chiusura del cerchio con cinque operazioni legislative ('le manovre del 2011'):

1. Il decreto sviluppo (D.L. 70);
2. La manovra correttiva ( D.L. 98);
3. La manovra d'estate (D.L. 138);
4. La legge di stabilità (Legge 183);
5. La manovra Monti ( D.L. 201).

Nel 'decreto sviluppo' all'art.4, contenente disposizioni sulla Costruzione delle opere pubbliche, si ha un primo riferimento al D.L. 85/2010 sul cosiddetto 'federalismo demaniale' (cfr. comma 17, sub b) «I beni oggetto di accordi o intese tra lo Stato e gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari [...] possono essere attribuiti, su richiesta, all'ente che ha sottoscritto l'accordo o l'intesa ovvero ad altri enti territoriali, qualora gli enti sottoscrittori dell'accordo o intesa non facciano richiesta di attribuzione». L'Agenzia del demanio, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, stabilisce i termini e le modalità per la cessazione dell'efficacia dei predetti accordi o intese, senza oneri per lo Stato. Come si vede nella valorizzazione degli immobili gli attori sono due: l'Agenzia del demanio con funzioni di regia e gli enti territoriali con funzioni operative nella razionalizzazione e/o nella valorizzazione del patrimonio immobiliare.

is making money, always more money. The rest is bullshit.» (Wittney Wilson, quoted in *La Repubblica*, 16.03.2012, p.41). But what is even more intolerable is that they carry out speculative operation using public money, betting, as the managers of the Italian Ministry of Economy (formerly the Treasury) did when they bought around €160 billion of 'derivatives' on the financial markets, and forcing the state to pay an initial repayment of €2.5 billion to Morgan Stanley Bank (*Il Sole-24 Ore* of 17.03.2012, p.10; *La Repubblica* of 18.03.2012, pp.1 and 25).

The second phase of the property operation, again with the aim of reducing public debt, involves the exploitation and alienation of state property, the so-called assets of the institutions: state, regions, provinces, municipalities, associations including EELL, consor-

tia, mountain communities, etc.

The operation develops over time, in stages of progressive approach. But it was above all in 2011 that the circle was closed with five legislative operations ('the manoeuvres of 2011'):

1. The development decree (DL 70);
2. The corrective manoeuvre (DL 98);
3. The summer manoeuvre (DL 138);
4. The stability law (Law 183);
5. The Monti manoeuvre (DL 201).

In the "Development Decree", Article 4, containing provisions on the construction of public works, we find a first reference to DL 85/2010 on the so-called 'state property federalism' (cf. paragraph 17, sub b) «The goods subject to agreements or understanding between the state and local authorities for the rationalization or enhancement of their real estate assets



Nel luglio 2011 viene varata la ‘manovra correttiva’ (D.L. 98) il capitolo ‘immobiliare’ si precisa ed arricchisce nell’art.12 «Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici». Al comma 2) vengono attribuite all’Agenzia del demanio le decisioni di spesa relative agli interventi manutentivi, a carattere ordinario e straordinario effettuati sugli immobili di proprietà dello Stato nonché su quelli di proprietà di terzi utilizzati dalle amministrazioni statali. L’Agenzia del demanio viene incaricata altresì di ridurre le locazioni passive e di recuperare spazi interni negli immobili sia di proprietà demaniale che in locazione per funzioni statali. Se questi sono i compiti dell’Agenzia del demanio essa può affrontarli stipulando «accordi quadro con società specializzate nella riorganizzazione di processi di funzionamento che [...]realizzano i progetti di recupero». Inoltre «[...] stipula accordi quadro, riferiti ad ambiti territoriali predefiniti, con società specializzate nel settore individuate mediante procedure ad evidenza pubblica o con altri soggetti pubblici per la gestione degli appalti» (comma 5). Quindi l’Agenzia del demanio ha due linee di condotta: società specializzate che operano a livello nazionale per la gestione degli appalti attinenti immobili ove si svolgono funzioni riferite al governo centrale e società specializzate per la gestione degli appalti a livello locale che si relazionano con il territorio. Le previsioni relative alle nuove costruzioni da realizzare nel triennio successivo da parte delle amministrazioni territoriali ogni anno dev’essere comunicato all’Agenzia del demanio. «Le comunicazioni devono indicare, oltre l’esatta descrizione dell’immobile e la sua destinazione presente e futura, l’ammontare dei relativi oneri e le connesse risorse finanziarie, nonché i tempi previsti per la realizzazione delle opere»

(comma 9). Dal punto di vista censimentario degli immobili è un notevole passo in avanti. L’Agenzia del demanio diviene sia per le vecchie come per le nuove in programma un punto di riferimento non solo sulla vetustà e sull’obsolescenza degli immobili pubblici ma soprattutto per la definizione di costi standard realizzativi.

Sempre nello stesso Decreto Legge si crea lo strumento finanziario per rendere possibile alla Agenzia del demanio valorizzare e dismettere i beni immobiliari pubblici. Con un decreto del Ministro dell’economia si costituisce una «Società di gestione del risparmio – Sgr»<sup>8</sup>, con un Fondo di dotazione di 2 mln di € per l’istituzione di uno o più fondi d’investimento al fine di partecipare in fondi d’investimento immobiliare chiusi promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziate ed altri enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile. Gli Enti partecipanti versano al Fondo una quota in modo da poter realizzare gli interventi di valorizzazione o per acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni (comma 1). Nell’agosto 2011 viene emanato il D.L. 138, la cosiddetta ‘Manovra d’Estate’, che punta alla privatizzazione dei servizi pubblici locali e delle aziende municipalizzate (cfr. art.4).

Alla Manovra, nel mese di novembre 2011, segue la Legge di stabilità (L.183) che nell’art.6 detta «Disposizioni in materia di dismissioni dei beni immobili pubblici». Si riconferma il conferimento di beni immobili dello Stato e degli enti locali territoriali ad uno o più fondi comuni d’investimento immobiliare o a Sgr. Il 30 aprile del 2012 sarà varato un primo decreto di individuazione degli immobili conferiti, compresi il

[...] may be attributed, on request, to the entity that signed the agreement or understanding or to other local authorities, where the signatory bodies to the agreement or understanding do not request assignment». The State Property Agency, after consultation with the Joint Conference of the State-Regions, establishes the terms and conditions for the termination of the effectiveness of previous agreements or understanding, at no cost to the state. As we see in the exploitation of property there are two actors: the State Property Agency which acts as director and the local authorities with operational functions in the rationalization and/or exploitation of property assets.

July 2011 saw the launch of the "corrective manoeuvre" (DL 98); the "real estate" chapter is clarified and enriched in Art.12 "Purchase, sale, mainten-

ance and inventory of public property". Paragraph 2) which allocated to the State Property Agency expenditure decisions relating to maintenance work, both ordinary and extraordinary, carried out on property owned by the state as well as those owned by third parties used by the state administration. The State Property Agency is furthermore charged with reducing passive leases and recovering interior spaces in both buildings that are state property and that are leased for state functions. If these are the tasks of the State Property Agency it can address them stipulating «framework agreements with companies specializing in the reorganization of functional processes that [...] implement the recovery projects.» Also «[...] stipulate framework agreements, referring to predefined geographical areas, with companies specializing in the field identified through public

procedures or other public entities for the management of contracts» (paragraph 5). Therefore the State Property Agency has two policies: specialized companies operating at national level for the management of contracts relating to properties where services are performed referring to central government and companies specializing in the management of contracts at the local level that relate to the territory. The forecasts for new buildings to be achieved in successive three years by local government each year must be communicated to the State Property Agency. «The notices must state, as well as the exact description of the property and its present and future use, the total of related charges and connected financial resources, as well as the timetable for the completion of works» (paragraph 9). From the point of view of a real estate census this is a

major step forward. The State Property Agency becomes the point of reference for both the old as well as for the new in planning not only relating to the age and obsolescence of public housing but above all for the definition of standard costs of realization.

In the same law by decree the financial instrument is created to enable the State Property Agency to exploit and dispose of public real estate. A decree from the Minister of the Economy sets up an ‘asset management company’<sup>8</sup>, with an endowment fund of €2 million for the establishment of one or more investment funds with the aim of participating in closed real estate investment funds promoted by regions, provinces, municipalities also in consortia and other public bodies or by a companies wholly owned by such entities, in order to exploit or divest their available real estate. The participating

20% delle carceri e delle caserme inutilizzate. Inoltre con un ulteriore decreto saranno stabiliti i criteri e le procedure per l'individuazione o l'eventuale costituzione della Sgr o delle società, nonché per il collocamento delle quote del fondo o delle azioni delle società e i limiti per l'eventuale assunzione di finanziamenti da parte del fondo e delle società. I proventi netti derivanti dalle cessioni sono destinati alla riduzione del debito pubblico e vengono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. I fondi istituiti dalle Sgr possono acquistare immobili ad uso ufficio di proprietà degli enti territoriali qualora inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio.

Infine si passa all'ultimo intervento del dicembre 2011, la 'Manovra Monti'. Occorre dire che dopo tanto legiferare a 'pezzi e bocconi' sulla valorizzazione e sulle dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico con la 'manovra' s'introduce una normativa chiara anche se l'opacità dei contenuti è tutta evidente. L'art.27 è preciso nella titolazione: «dismissioni immobili». La valorizzazione è marginale rispetto all'obiettivo prioritario, le dismissioni. L'articolo introduce nel D.L. 98 del luglio degli articoli aggiuntivi e, nello specifico, l'art.33-bis «Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici». Si riconferma il ruolo di stratega e di regia dell'Agenzia del demanio, definita anche struttura tecnica di supporto e di finanziamento, che ha il potere di decidere di dar vita a società di gestione o consorzi o fondi immobiliari.

Ogni ente pubblico con propria deliberazione individua e redige un elenco dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione.

In tal modo viene redatto il «Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari». Le Regioni recepiscono tale materiale e definiscono le procedure di 'copianificazione' per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, procedure semplificate che prevedono le varianti urbanistiche «non soggette a valutazione ambientale strategica». Lo stesso art.27 arricchisce l'art.3-bis della legge obiettivo con un art.3-ter titolata «Processo di valorizzazione degli immobili pubblici» ove l'attività di tutte le istituzioni territoriali s'ispira ai principi della cooperazione istituzionale e di copianificazione. Per contribuire alla stabilizzazione finanziaria, allo sviluppo economico, alla coesione sociale e alla stabilità del Paese la Regione promuove la sottoscrizione di protocolli d'intesa per arrivare alla formazione di «Programmi unitari di valorizzazione territoriale» per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili pubblici. Tali Programmi sono finalizzati a far sì che il processo di valorizzazione avvenga in tempi certi in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e di programmazione economica. Per il finanziamento degli Studi di Fattibilità (SdF) e delle azioni di supporto ai Programmi unitari di valorizzazione territoriale il meccanismo è il cofinanziamento Agenzia del demanio e enti locali territoriali coinvolti. L'utilizzo dello strumento della concessione di valorizzazione deve avvenire nel rispetto delle planimetrie esistenti.

Un altro aspetto che viene trattato è la nullità dei contratti di locazione se non sono stipulati dall'Agenzia del demanio. A tal fine si crea un «Fondo unico destinato alle spese per canoni di locazione di immobili assegnati alle amministrazioni dello Stato»: tale Fondo copre anche per la manutenzione ordinaria e straordinaria. L'Agenzia del demanio «può dotarsi di proprie

entities shall pay a fee to the fund in order to be able to carry out interventions to enhance or acquire buildings leased passively to the public administration (paragraph 1).

In August 2011 Legislative Decree 138 was issued, the so-called "Summer Manoeuvre", which aims at the privatization of local public services and municipal undertakings (see Article 4). The manoeuvre, in November 2011, is followed by the stability law (L.183) which in Art. 6 deals with "Provisions on disposals of public property". This reconfirms the transfer of property of the state and local authorities to one or more mutual property investment funds or asset management companies. On 30 April 2012 a first decree will be passed for the identification of the properties including the 20% of prisons and barracks that are unused. In addition, a further decree will set the

criteria and procedures for the identification or possible establishment of asset management companies or societies, as well as for the distribution of the parts of the fund or the shares of companies and the limits for the possible assumption of funding on the part of the fund and the companies. The net proceeds from the sale are intended to reduce public debt and to fund the amortization of state bonds. The funds set up by asset management companies can purchase property for office use owned by local authorities if included in programmes of recovery, rehabilitation and development of the territory.

Finally we come to the last intervention in December 2011, the "Monti manoeuvre." It has to be said that after so much legislation in 'bits and pieces' on the exploitation and disposal of public real estate, that the 'manoeuvre' in-

roduces clear rules even if the opacity of the contents is evident. Article 27 is clear in its title: "property disposals". Enhancement is marginal compared to the priority, divestitures. The article introduces the Legislative Decree 98 of July additional articles and, specifically, Art. 33 bis "subsidiary instruments for public real estate management". This reconfirms the role of strategist and director of State Property Agency, also defined as technical support and financing structure, which has the power to decide to create management companies or consortia or property funds.

Each public institution with its own resolution identifies and draws up a list of individual properties located in their area of competence, that are not instrumental, which may be exploited or disposed of.

In this way is written the "Plan for pro-

erty disposal and exploitation". The regions incorporate this material and define the procedures for 'co-planning' for the possible verification of conformity to planning tools, simplified procedures that foresee urban-planning variations 'not subject to strategic environmental assessment'.

The same Art. 27 enriches Art. 3 bis of the target law with an Art. 3 ter entitled "Process for exploiting public property" where the activities of all the local institutions take their inspiration from the principles of 'institutional cooperation' and 'co-planning'. To help achieve financial stability, economic development and social cohesion and the stability of the country, the region promotes the signing of memoranda of understanding to arrive at the formation of «unitary programmes of territorial development» for functional reuse and regeneration of the public

professionalità e di strutture interne appositamente dedicate sostenendo i relativi oneri».

Sempre lo stesso art.27 tratta della questione penitenziaria e, nello specifico, dell'affollamento degli istituti penitenziari e l'individuazione nell'ambito della valorizzazione di immobili da poter destinare a carceri utilizzando lo strumento della permuta.

«Una svolta epocale», così Aldo Mazzocco, Presidente dell'Assoimmobiliare e a.d. di Beni Stabili, ha definito l'art.27 per la semplificazione, la chiarezza e la tempistica dei processi di valorizzazione. «Alcuni passaggi- dichiara nella sua intervista a *Casa 24 Plus* del 22.12.2011, p. 11- dell'articolo sono forti proprio in termini di cambio di destinazione d'uso, di partecipazione dell'ente locale ai benefici economici della valorizzazione, di ruolo promotore e coordinatore della Regione quando sono coinvolti più enti locali» su stimolo dell'Agenzia del demanio che diviene una struttura di grande potere sia tecnico, ma soprattutto politico, oltre che finanziario.

Vi è una delega delle funzioni statali, soprattutto quelle che richiedono una forte interfaccia con i cittadini, con le comunità locali ad Autorità pubbliche indipendenti «la cui legittimazione democratica nello svolgimento della loro attività rimane largamente irrisolta. È così che, accanto alla normativa primaria delle leggi votate dai Parlamenti regolarmente eletti, si è andata affiancando una normativa secondaria di regolamentazione dettata da burocrati non eletti, ma posti a controllo del sistema bancario, delle assicurazioni, delle public utilities, della finanza, dell'industria, della salute e ora persino della legalità» (Rossi, 2012, p.1). Tali autorità indipendenti «produco-

no tuttavia inefficienza e rimangono inchiodate a una situazione di scarsa o comunque diffusa non democraticità. A questa si aggiunge spesso l'opacità delle loro decisioni, non sempre sufficientemente comunicate con trasparenza al pubblico, e che lasciano sovente l'interesse comune confuso o sopraffatto dall'interesse di coloro che, vigilati, trovano nelle autorità indipendenti un luogo per agire in competizione con i gruppi concorrenti, piuttosto che uno strumento per perseguire l'interesse pubblico» (Rossi, 2012, p.12). In tal modo si privilegia lo Stato amministrativo rispetto allo Stato democratico. In Italia attualmente le Authority sono oltre a 20<sup>9</sup>. Un vero e proprio problema politico!

Attorno all'Agenzia del demanio, in forza dell'art.27, ruota una costellazione di società e fondi immobiliari, assolutamente incontrollabile salvo per evidenti violazioni al Codice Civile.

Agenzia del demanio, società e fondi immobiliari dovrebbero avere una forte gestione politica delle relazioni interistituzionali (Regioni, EELL province e comuni e altri EELL). Si affidano ad un organo tecnico funzioni squisitamente politiche, più di competenza del Ministero dell'Economia, del Ministero dello Sviluppo e delle Infrastrutture.

Dubbi sulla trasparenza dei Fondi immobiliari e dubbi sulla subalternità di tali Fondi rispetto ai Gruppi finanziari e bancari. Tutta l'operazione valorizzazione e dismissione riconduce il pensiero ai tempi delle cartolarizzazioni degli immobili residenziali degli enti previdenziali ed ai risultati fallimentari per le casse dello stato. Il debito pubblico è sempre lì, com'era. Esso è rimasto nella sua consistenza, nonostante le entrate derivanti dalle cartolarizzazioni!

Di buone intenzioni è lastricata la strada delle dismissioni,

building stock. These programmes are designed to ensure that the process of exploitation takes place within certain time limits in line with the directions for regional development and economic planning. For the financing of feasibility studies (FS) and actions to support the unitary programmes of territorial development, the mechanism is co-financing by the State Property Agency and local authorities involved. The use of the instrument of the concession of the exploitation must be in compliance with existing planning. Another aspect that is dealt with is the invalidity of the leases if they are not stipulated by the State Property Agency. To this end, a «single fund to cover the cost for rental of properties assigned to the administrations of State» was created: this fund also covers ordinary and extraordinary maintenance. The State Property Agency

«may employ their own professionalisms and specifically dedicated internal structures and bear the relative costs». Still the same Art. 27 deals with the matter of prisons and, specifically, the overcrowding of prisons and the identification in terms of exploitation of properties to be able to allocate to prisons using the instrument of exchange.

«A huge turning point», is how Aldo Mazzocco, President of Assoimmobiliare Beni Stabili and managing director of Beni Stabili, defined Art. 27 for the simplification, clarity and timing of the processes of exploitation. «Some passages - he states in his interview with *Casa 24 Plus* of 22.12.2011, p. 11 - of the article are strong in terms of change of intended use, of the participation of the local body in the economic benefits of exploitation, of the role of facilitator and coordinator for the

region when several local authorities are involved» at the instigation of the State Property Agency which becomes a structure of great power technically, but primarily politically, as well as financially.

There is a delegation of state functions, especially those that require a strong interface with citizens, local communities and independent public authorities «whose democratic legitimisation in the development of their activities remains largely unresolved. It is in this way that, alongside the primary norms of the laws voted on by the properly elected assemblies, a secondary set of norms is being lined up, dictated by unelected bureaucrats, but subject to control by the banking system, for the insurance companies, public utilities, finance, industry, healthcare and now even legality» (Rossi, 2012 p.1). Such independent authorities «all the same

produce inefficiency and remained fixed in a position of scarce democracy or at least not widespread democracy. To this has to be added often the opacity of their decisions that are not always communicated with transparency to the public, and which frequently leave the common interest confused or overcome by the interest of those who, vigilated over, find in the independent authorities a place where they can compete with their competitors, rather than an instrument for pursuing the public interest» (Rossi, p.12). In this way the administrative state is favoured over the democratic state. In Italy at present there are over 20 Authorities<sup>9</sup>. A real political problem!

Around the Property Agency, under Art. 27, rotate a cluster of companies and real estate funds, utterly uncontrollable except for obvious violations of the Civil Code.

come dichiara al *Sole-24 Ore* Carlo Petagna, vice direttore dell'Agenzia del demanio, che di fronte all'ottimismo più volte espresso da autorevoli membri dello 'strano' governo attuale e dei precedenti governi della destra sulla possibilità di fare immediatamente cassa, motiva tale impossibilità: «Non si può pensare alle valorizzazioni in termini di dismissioni di miliardi di euro d'immobili l'anno, perché significherebbe non aver capito lo scopo e si rischierebbe di svendere il patrimonio pubblico [...] l'obiettivo è soprattutto quello di razionalizzare l'esistente puntando sui risparmi nei costi e sull'occupazione ottimale degli spazi e liberando così immobili per la valorizzazione degli asset degli enti locali» (*Il Sole-24 Ore* del 2.02.2012, p.14).

È opportuno approfondire, una volta esaminate potenzialità e criticità normative delle dismissioni e delle valorizzazioni, gli attori che entrano nel gioco e che si possono individuare: nel mercato immobiliare; nel sistema delle imprese che operano a realizzare l'offerta immobiliare; nel mercato finanziario che garantisce flussi monetari per garantire l'offerta immobiliare che dà vita al suo mercato.

La valorizzazione trova uno sbocco nella offerta di locazione e, teoricamente in seconda battuta, nella offerta di beni immobili da alienare.

La conoscenza degli attori del mercato immobiliare permette di comprendere le sue dinamiche. Essi possono essere raggruppati: 1) nel mercato immobiliare, in senso stretto; 2) nell'industria delle costruzioni e relative imprese edilizie; 3) nella finanza immobiliare.

The State Property Agency, real estate companies and funds should have a strong political management of inter-institutional relations (regions, EELL provinces and municipalities and other EELLs). A technical body is entrusted with functions that are strictly political, more the competence of the Ministry of Economy and Ministry of Development and Infrastructure.

Doubts about the transparency of real estate funds and about the subordination of these funds to the financial and banking groups. The whole operation of 'exploitation' and 'disposal' leads to thinking of the times of the securitization of the residential property of the insurance institutions and the resulting failures for the state coffers. The public debt is still there, as it was. It has remained as consistent, despite the income from securitizations!

The road to disposals is paved with

good intentions, as stated to *Il Sole-24 ore* by Carlo Petagna, Deputy Director of the State Property Agency, who on several occasions in the face of the optimism expressed by influential members of the 'unusual' present government and previous governments of the right on the opportunity to make immediate cash, doubts the possibility of this: «One cannot think of the exploitation in terms of the disposal of billions worth of euros in property a year, because that would mean not having understood the purpose and risking starting selling off the public property patrimony [...] the objective is primarily to rationalize the existing, focusing on cost savings and the optimal employment of space and thus freeing up properties for the exploitation of assets by local authorities» (*Il Sole-24 Ore* of 2.02.2012, p.14). It would be opportune, once the po-

1 - L'offerta del prodotto-immobiliare è in gran parte guidata dal mercato immobiliare. Esso va definito nello scambio della terra e delle costruzioni incorporate. La caratteristica di tale mercato è che i beni che si vanno a scambiare sono immobili per ragioni fisiche (fissi in un luogo). Una seconda caratteristica è che si fa riferimento a beni di lunga durata. Il suolo è fisso, gli edifici che v'insistono hanno una durata lunga, ma variabile a seconda che s'intenda una durata fisica, una durata funzionale, una durata economica. La prima si completa con la demolizione dell'edificio, la seconda è legata all'obsolescenza della struttura e dall'investimento nella manutenzione sia ordinaria ma soprattutto di quella straordinaria. La durata economica è legata al mercato locale e alla necessità/convenienza di una riconversione d'uso della struttura. Gli immobili hanno dei tempi lunghi nella loro realizzazione. L'acquirente, dato l'alto costo economico dell'immobile si trova a dover affrontare sistemi creditizi sempre più complessi che lo impegnano per periodi lunghi della sua vita. L'Inghilterra prepara una maxi-emissione di bond 'perpetui' con scadenza a 100 anni (*Il Sole-24 Ore* del 15.03.2012, p. 37). Inoltre l'acquirente deve tener conto dell'intorno dell'edificio e di quelle che sono le previsioni di sviluppo del contesto, di quelle che sono le strategie di medio-lungo periodo del sistema creditizio e le previsioni relative alla domanda e all'offerta d'immobili per tipologie e destinazioni, di quelle che sono le aspettative personali e politiche degli acquirenti e la capacità di quest'ultimi di introdurre delle forti regolamentazioni sull'uso del suolo, sulle politiche degli incentivi ad introdurre innovazioni da parte dell'autorità pubblica (esempio pertinente sono i provvedimenti tesi al risparmio energetico e alla sostenibilità dell'edificio e dell'in-

tential and normative problems of the disposals and exploitation have been examined, to study further the actors entering the game and who can be identified: in the housing market; in the system of companies that operate to provide the supply of property; in the financial market to ensure that flow of money to guarantee the availability of property that gives life to its market.

Exploitation finds an outlet in the rental offer and, theoretically, after that, in the supply of property to be divested. The knowledge of the actors in the property market allows us to understand its dynamics. They can be grouped as: 1) the property market, in a strict sense; 2) the construction industry and related building firms; 3) real estate finance.

1 - The offer of the building-product is largely driven by the 'housing market'. This is defined in the exchange of land and incorporated buildings. The characteristic of this market is that the goods that are to be exchanged are immobile for physical reasons (in a fixed location). A second characteristic is that it refers to goods of long duration. The soil is fixed, the buildings placed on it have a long duration, but variable depending on whether we mean a physical life, a functional life, or an economic life. The first is completed with the demolition of the building, the second is related to the obsolescence of the structure and the investment in ordinary and above all extraordinary maintenance. The economic duration is linked to the local market and the need for/convenience of a conversion of the use of the structure. Buildings have long lead times for

torno). I rappresentanti delle Borse immobiliari di alcuni Paesi Europei nel 2010 hanno pubblicato e trasmesso alle Nazioni Unite delle Linee Guida Strutturali per Mercati Immobiliari Sostenibili nelle quali si pone con forza la necessità di realizzare dei sistemi giuridici nazionali integrati per il settore immobiliare per garantire la libera circolazione dei capitali degli investitori; di disporre, altresì, di discipline sull'uso e la gestione del territorio; di costruire un sistema di registrazione e di catalogazione aggiornabile delle proprietà, basato su catasti e registri fondiari aggiornati, di attuare politiche per regole inequivocabili in termini finanziari e d'investimento; di garantire l'accesso al credito ai soggetti a basso reddito, nonché politiche edilizie pianificate considerando l'edilizia sociale una parte integrante e complementare del mercato immobiliare.

Nel caso delle valorizzazioni si fa riferimento ad opere pubbliche, dette anche del «genio civile». Esse comprendono autostrade, vie, strade, ferrovie, piste aeroportuali, ponti, gallerie, sottopassaggi, monumenti storici, idrovie, condotte, linee di comunicazione ed elettriche. Il SEC 95 identifica il settore del genio civile in base alla tipologia di opere che esso realizza, prescindendo sia dalla fonte di finanziamento che dal titolo di proprietà dell'opera. Nell'esperienza italiana le opere del genio civile sono finanziate dalla PA, anche se da alcuni anni si è introdotto l'istituto del project financing<sup>10</sup>, concorso di capitali privati nella realizzazione di un'opera pubblica per i quali è previsto non solo il rientro del capitale investito, gli interessi su tale capitale, ma anche un ulteriore profitto derivante dalla gestione per diversi anni di servizi dell'opera pubblica in cofinanziamento. Le dizioni di «opere pubbliche» e di «lavori del genio civile» sono usate come sinonimi. Il criterio che discrimina le

opere pubbliche è il titolo di proprietà del settore pubblico, prescindendo dalla tipologia di opera realizzata. Nelle Statistiche delle Opere Pubbliche il Sistema Statistico Nazionale identifica Opere del Genio Civile, tipologie di intervento che vanno dalle Autostrade alle Infrastrutture civili per aree industriali, mentre identifica come opere diverse da quelle del Genio civile, tipologie di opere che vanno dai Fabbricati d'uso per opere stradali alle Infrastrutture civili per opere di trasformazione fondiaria.

2 - La industria delle costruzioni attraverso l'impresa edile realizza l'offerta immobiliare e, attraverso l'attività lobbistica, induce anche parte della domanda. Nel corso degli anni si è tentato più volte di arrivare ad una metodologia condivisa di rilevazione e di calcolo degli indicatori che permettono di valutare e comparare l'importante comparto produttivo ed economico dell'industria delle costruzioni. Su tale terreno si sono cimentati l'EUROSTAT (Sistema dei Conti Economici Integrati-SEC 95) che per conto dell'UE ha emanato direttive tecniche che hanno portato a revisionare le contabilità nazionali e, nel caso italiano, l'ISTAT unitamente a centri studi espressione sia delle imprese (ANCE), sia delle organizzazioni sindacali del comparto delle costruzioni (soprattutto la FILLEA-CGIL che monitorizza attraverso i bilanci depositati, le grandi imprese ove sono presenti le rappresentanze dei sindacati dei lavoratori), sia di enti privati che gestiscono commesse definibili bilaterali (che rappresentano le imprese ed i sindacati dei lavoratori), come il CRESME, sia di centri di ricerca delle grandi immobiliari (NOMISMA). Purtroppo per la natura stessa dell'industria delle costruzioni, ove prevalenti in Italia sono le PMI e le imprese artigiane, i risultati compa-

their construction. The buyer, given the high economic cost of the property, is faced with increasingly complex banking systems that lock him in for long periods of his life. The UK prepares a maxi issue of 'perpetual' bonds that mature at 100 years (Il Sole-24 Ore, 15.03.2012, p.37). Furthermore, the buyer must take into account the building's surroundings and what the forecasts are for the context, what are the medium-long term strategies of the credit system and the forecast of demand and supply for property in terms of types and uses, what are the personal and political expectations of the buyers and the capacity of politics to introduce strong regulations on land use, on policies of incentives to introduce innovations on the part of the public authority (a case in point are the measures aimed at energy conservation and sustainability of the building

and surrounding area). Representatives of the Real Estate Exchanges of a number European countries in 2010 published and sent to the United Nations some Structural Guidelines for Sustainable Real Estate Markets in which they forcefully emphasised the need to create integrated national legal systems for the real estate industry to ensure the free movement of investors' capital; and also to provide a discipline for the use and management of the territory, to build an updatable system of recording and cataloguing properties, based on up-to-date land and fund registers, to carry out policies for unambiguous rules in financial terms and investment terms, to ensure access to credit for people on low incomes as well as housing policies planned considering social housing as an integral and complementary part of the housing market.

In the case of 'exploitation' reference is also made to public works, also called 'civil engineering'. These include motorways, streets, roads, railways, airport runways, bridges, tunnels, underpasses, historic landmarks, waterways, pipelines, communication and power line. The SEC 95 identifies the civil engineering sector on the basis of the type of work it produces, regardless of the source of funding or the type of property. In the Italian experience, civil engineering works are financed by the PA, although for a few years the institution of project financing has been introduced<sup>10</sup>, the involvement of private capital in the creation of a public work for which is foreseen not only the return on capital invested and the interest on that capital, but also an additional profit resulting from the management for several years of the public service work in

co-financing. The terms public works and civil engineering works are used as synonyms. The criterion that distinguishes public works is its ownership by the public sector, regardless of the type of work carried out. The Statistics of Public Works in the National Statistical System identifies civil engineering works as types of intervention ranging from the motorways and civil infrastructure for industrial areas while it identifies as works different from those of civil engineering those types of works ranging from buildings to use for road works to civil infrastructure for works for land transformation.

2 - The 'construction industry' through the construction company builds the property offer and, through lobbying activities, also in part prompts the demand. Over the years there have been several attempts to reach a shared me-

rativi tra i materiali prodotti dagli enti di cui sopra, non sono particolarmente soddisfacenti.

L'industria delle costruzioni può essere studiata seguendo la classificazione tradizionale di: abitazioni; fabbricati non residenziali; altre opere.

Colle prime s'intendono i fabbricati utilizzati interamente o principalmente come 'abitazioni', comprese le costruzioni annessi come garage e tutti gli impianti permanenti usualmente installati nelle abitazioni. Sono incluse: le case galleggianti, le chiatte, i caravan, i prefabbricati utilizzati come residenza principale della famiglia, le abitazioni acquistate per il personale militare o da unità civili in quanto sono utilizzate per la produzione di servizi di abitazione, i monumenti storici se destinati principalmente ad abitazione.

Sotto la dizione di «fabbricati non residenziali» s'intendono i fabbricati diversi dalle abitazioni (depositi e fabbricati industriali, fabbricati commerciali, sale di spettacoli, alberghi e ristoranti, strutture sanitarie e scolastiche, ecc.) nonché gli impianti e le attrezzature che costituiscono parte integrante della costruzione, i fabbricati non residenziali acquistati a fine di produzione e utilizzati nello stesso modo, i monumenti storici se destinati principalmente ad uso non residenziale.

Infine le 'altre opere', opere diverse dai fabbricati (autostrade, vie, strade, ferrovie, piste aeroportuali, ponti, gallerie, sottopassaggi, idrovie, condotte, linee di comunicazione ed elettriche, ecc.), le opere acquistate a fini militari nella misura in cui sono comparabili a quelle civili acquistate a fine di produzione e sono utilizzate nello stesso modo, i monumenti storici non considerati residenziali o non residenziali, pozzi, gallerie ed altre opere connesse allo sfruttamento di giacimenti.

Una classificazione utilizzata ampiamente dal sistema statistico nazionale (ISTAT) è quella d'individuare tre grandi aree d'interesse: infrastrutture economiche, infrastrutture sociali e strutture del territorio. Le infrastrutture economiche comprendono le aree relative alle reti per il trasporto delle merci e delle persone e quelle per il trasporto dell'energia, dell'acqua e del gas. La macroarea delle infrastrutture di natura sociale comprende quattro aree: quelle della sanità, dell'istruzione, della cultura e dell'ambiente. Infine le strutture del territorio: commercio, turismo e intermediazione monetaria.

Un approccio diverso è quello dei segmenti produttivi. Essi comprendono: le nuove costruzioni, ampliamenti, abusivismo; il genio civile secondo la tipologia delle opere che realizza; la manutenzione straordinaria ed ordinaria. La prima riguarda interventi sia d'edilizia residenziale che non residenziale nonché la manutenzione ordinaria degli edifici in uso alla P.A. e le opere del genio civile, come quelle programmate delle FS.

Tra le attività svolte dall'industria delle costruzioni quelle relative alle riparazioni straordinarie sono finalizzate a migliorare e modificare le costruzioni esistenti, come i rinnovi, le ricostruzioni, gli ampliamenti; altre attività sono i miglioramenti apportati a beni materiali non riproducibili, come la sottrazione di terreni al mare mediante la costruzione di dighe e argini, il disboscamento di terreni, la bonifica di paludi o l'irrigazione di terreni aridi mediante la costruzione di argini e fossati, la prevenzione d'inondazioni o di fenomeni di erosione da parte del mare o di fiumi mediante la costruzione di frangiflutti, dighe marittime o barriere antinondazioni.

Infine la struttura operativa che concretamente realizza l'offerta immobiliare: la impresa edile. Essa si definisce come l'at-

thodology of collection and calculation of indicators to allow the evaluation and comparison of important productive and economic sector of the construction industry. Eurostat (System of Integrated Economic Accounts-ESA 95) has established itself here and on behalf of the EU has issued technical directives that have led to a revision of national accounting and, in the Italian case, that of ISTAT along with research centres of both business (ANCE) and the unions in the construction sector (especially FILLEA-CGIL which monitors, using their accounts, the large companies where representatives of trade unions are present), and private entities that manage definable bilateral contracts (representing business and trade unions) such as the Cresme or research centres of the large property companies (NOMISMA). Unfortunately due to the nature of the construc-

tion industry, where in Italy SMEs and small businesses prevail, the comparative results between the material produced by the institutions mentioned above are not particularly satisfactory. The construction industry can be studied by following the traditional classification of: housing, non-residential buildings, other works.

With the first is meant those premises used wholly or mainly as a 'home', including outbuildings such as garages and all the permanent fixtures usually installed in homes. Included are: houseboats, barges, mobile homes, prefabs used as the principal residence of the family, houses bought for military personnel or civilian units insofar as they are used for the production of housing services, historical monuments used primarily as a residence.

The heading of 'non-residential buildings' means buildings other than

dwellings (warehouses and industrial buildings, commercial buildings, places of entertainment, hotels and restaurants, healthcare facilities and schools, etc.), as well as the plant and facilities that are an integral part of the building, non-residential buildings acquired with a view to production and used in the same way, historical monuments if primarily intended for non-residential use.

Finally, 'other works', different works to buildings (motorways, streets, roads, railways, airport runways, bridges, tunnels, underpasses, waterways, pipelines, communication and power lines, etc.), works acquired for military purposes to the extent that they are comparable to civilian ones acquired with the aim of production and used in the same way, historical monuments considered neither residential or non-residential, wells, tunnels and other

works related to the exploitation of deposits.

A classification system used extensively by the National Statistical Institute (ISTAT) is to identify three major areas of interest: economic infrastructures, social infrastructures and structures in the area. The economic infrastructures include areas relating to the networks for the transport of goods and people, and those for the delivery of energy, of water and gas. The macro-area of infrastructures of a social nature includes 4 areas: health, education, culture and environment. Finally, the structures of the territory: trade, tourism and monetary intermediation.

A different approach is used for productive segments. They include: new constructions, extensions, illegal building; civil engineering according to the types of works constructed; ordinary and extraordinary maintenance.

tività organizzata dei fattori della produzione (forza-lavoro, capitale finanziario, mezzi di produzione, materiali e informazioni) per lo scambio di beni e servizi. Essa, altresì, si avvale per realizzare il fine dell'impresa (il massimo del profitto) di un'unità produttiva o più unità, denominata «azienda». La proprietà dell'impresa è del singolo (impresa individuale o familiare) o di più individui (azionisti) che mettono a disposizione il capitale finanziario. Un ruolo determinante è svolto dalla tecnostuttura dell'impresa (management) che garantisce con la forza-lavoro la sopravvivenza dell'impresa. Gli interessi dei capitalisti e dei manager convergono. Nelle imprese ad alto contenuto di saperi e conoscenze (imprese dell'hi-tech) i manager sono frequentemente essi stessi azionisti. L'impresa si connota fortemente per il sistema di relazioni che da vita: con gli azionisti, con la burocrazia interna ed esterna, con la struttura gerarchica interna (ingegneri, quadri), con i lavoratori e le loro rappresentanze e leadership sindacali, con i modelli organizzativi della produzione, con le tecnologie, con i consumatori, con i fornitori, con la comunità locale, con il potere politico. Con quest'ultimo potere si confronta il potere dell'impresa e il costante tentativo di quest'ultimo di subordinare il primo soprattutto nel vanificare qualsiasi tentativo di regolamentare l'attività dell'impresa e, di conseguenza, gli interessi economici ed ideologici che essa esprime. Il confronto tra i due poteri è incentrato sul potere di controllo, di regolamentazione e fiscale-redistributivo e su quelli che sono i margini affinché la politica sia un momento di affermazione di giustizia sociale e nel garantire il diritto all'uguaglianza degli individui. Tale potere confligge con la cultura capitalistica della cosiddetta 'libertà dell'impresa' per cui il proprietario o gli azionisti

dei mezzi di produzione rivendicano il diritto di appropriarsi di tutto quello che hanno prodotto i lavoratori. Nel passato a seconda della natura giuridica dell'impresa si aveva: l'impresa pubblica (con un unico azionista: lo Stato); l'impresa partecipata dallo Stato o semipubblica (con azionisti privati e con una quota, non necessariamente maggioritaria, dello Stato); l'impresa privata (con azionisti-capitalisti privati). Quest'ultima opera sul mercato per svolgere servizi per l'impresa pubblica e per quella partecipata. In linea generale si è di fronte ad una divisione del lavoro che nel passato ha dato ottimi risultati. I settori strategici o chiave della produzione richiedenti grandi investimenti erano coperti dall'impresa pubblica e da quella partecipata, mentre l'impresa privata lavorava prevalentemente sui semilavorati per immettere sul mercato, prodotti finiti ma con un particolare: i prodotti semilavorati avevano prezzi inferiori in quanto l'impresa pubblica o partecipata che forniva la materia prima per la trasformazione in prodotto finito non perseguiva il massimo profitto per gli azionisti. Con la fine del confronto bipolare tra economie pianificate e quelle capitalistiche con la vittoria di quest'ultime, la globalizzazione dei mercati e con la forte svolta neoliberalista data alle economie dei paesi occidentali a tutti i Paesi sono imposte le privatizzazioni delle imprese pubbliche e partecipate. Oggi l'impresa è solo privata. La grande impresa è delocalizzata (imprese distaccate= spin-off partnership) nelle aree di produzione ove è possibile uno sfruttamento totale della forza lavoro con bassi salari, assenza delle rappresentanze sindacali, inesistenza di legislazioni ambientali. L'impresa può far parte di un sistema d'imprese integrate (spin-in partnerships) che acquistano brevetti o idee da una impresa terza e realizzano, commercializzano con l'im-

The first relates to operations on both residential and non-residential buildings as well as the ordinary maintenance of buildings in use by the PA and civil engineering works, such as that planned by the State Railways.

Among the activities carried out by the construction industry those relating to extraordinary repairs are designed to enhance and modify existing buildings, such as renovations, restorations, extensions; other activities are the improvements to non-reproducible property, such as the creation of land from the sea by building dams and embankments, deforestation of land, the draining of marshes or the irrigation of arid land through the construction of embankments and ditches, the prevention of flooding or erosion by the sea or rivers through the construction of breakwaters, sea walls or anti-flooding barriers.

Finally, the operative structure that actually makes the property offer: the 'construction business'. This is defined as the organized activity of the factors of production (labour, financial capital, means of production, materials and information) for the exchange of goods and services. It also uses to achieve the objective of the business (maximum profit) one or more productive units, called the 'company'. Ownership of the company is individual (sole or family proprietorship) or by groups of individuals (shareholders) who provide the 'financial capital'. A crucial role is played by the technostucture of the company (management) that ensures the survival, along with the workforce, of the business. The interests of the capitalists and managers converge. In companies with a high content of learning and knowledge (hi-tech enterprises) managers are frequently shareholders

themselves. The company is strongly marked by the system of relationships that give it life: with shareholders, with external and internal bureaucracy, with the internal hierarchical structure (engineers, managers), with workers and their representatives and trade union leadership, with organizational models of production, technologies, consumers, suppliers, the local community, and political power. This last power is confronted by the power of the company and the constant attempt by the latter to suborn the former especially in frustrating any attempt to regulate the activities of the company and, consequently, the economic and ideological interests that it expresses. The confrontation between these two powers is focused on powers of control, regulation and fiscal redistribution and the surrounding areas so that politics might be an instance of

affirmation of social justice and a guarantee of the right to equality of individuals. This power comes into conflict with the capitalist culture of so-called 'freedom of enterprise' by which the owner or shareholders of the means of production claim the right to take possession of all that has been produced by the workers. In the past, depending on the legal nature of the enterprise there were: the public company (with a single shareholder: the state); partial ownership by the state or semi-public (with private shareholders and a market share, not necessarily a majority, belonging to the state); the private company (with private shareholders-capitalists). This last operates in the market to perform services for the public company and the semi-public company. In general, we are faced with a division of labour that in the past has provided excellent results. The strate-

presa terza un prodotto con il marchio di entrambe le imprese. Le tipologie delle imprese possono essere numerose a seconda della missione che si assegna all'impresa. Nei Paesi europei sopravvivono le piccole e medie imprese in un contesto di economia finanziarizzata. Esse puntano ad una produzione di massa. Le forme dell'impresa sono in continua evoluzione. Esse possono costituire dei conglomerati. È il caso di imprese del comparto dell'edilizia, ove si produce cemento, ferro, centrali di betonaggio e così via. Mentre nei comparti segnati dall'hi-tech, quelli che operano con un alto valore aggiunto (come le telecomunicazioni), le imprese tendono a creare sistemi a rete ove i tecnici partecipano ai rischi ed ai profitti dell'impresa. Nel comparto delle costruzioni la situazione si presenta fortemente arretrata anche per le grandi imprese del settore. Che vi sia innovazione nella produzione edilizia, non può essere negato. L'indotto delle costruzioni è il portatore dell'innovazione. Le imprese del sub-appalto sono quelle che vi ricorrono. Con la competitività internazionale il mondo delle grandi imprese di costruzione tende, utilizzando soprattutto i mezzi di trasferimento delle immagini, ad andare verso l'impresa integrata ove esiste un collegamento tra progettisti, ingegneri-architetti, appaltatori, licenziatori e distributori che operano su territori diversi e distanti tra di loro. Gli scambi tra imprese più che sui beni finiti si concentra sui problemi della ricerca, della progettazione del prodotto sulla fabbricazione, sul marketing, sulla pubblicità, sulle consulenze alla clientela nonché nei confronti dei servizi dell'intermediazione (finanza, concessione appalti).

gic or key sectors of production requiring large investments were covered by the public and the semi-public, while the private firm working primarily on the semifinished to place on the market, finished products but with a particular: semifinished products had lower prices because the public or semi-public company that provided the raw materials for processing into a finished product did not pursue maximum profits for shareholders. With the end of the bipolar confrontation between planned economies and the capitalist ones with the victory of the latter, the globalization of markets and the strong neoliberal push given by the economies of the Western countries to all other countries have forced the privatization of public and semi-public companies. Today business is only private. Big business is delocalized (spin-off partnerships) to production

areas where total exploitation of the labour force is possible with low wages, lack of union representation, and no environmental laws. The business can be part of a system of integrated companies (spin-in partnerships) that buy patents or ideas from a third company and make and sell with the third company a product with the brand of both companies. The types of business can be numerous depending on the mission that the company gives itself. In European countries small and medium-sized businesses survive in a context of financialized economy. They aim at mass production. The company forms are constantly evolving. They may form conglomerates. This is the case with firms in the building sector, where they produce cement, iron, concrete mixing plants and so on. While in hi-tech sections, those companies that operate with a high added value

3 - Il passaggio finale per realizzare le condizioni affinché l'offerta immobiliare sia resa possibile riguarda il finanziamento. Attraverso imposte e tasse la PA si alimenta per operare investimenti sia in conto capitale per la realizzazione di opere fisiche che in conto corrente per la gestione delle opere realizzate e per lo svolgimento delle azioni programmate atte a garantire il funzionamento dei servizi ritenuti essenziali per la coesione sociale del Paese. Operativamente la redistribuzione avviene attraverso la costituzione e l'alimentazione di Fondi ad hoc. Se le entrate non sono sufficienti a coprire le necessità finanziarie del Paese, i governi nazionali - con il consenso delle autorità monetarie nazionali - immettono sui mercati finanziari prodotti, come obbligazioni o buoni del Tesoro a scadenza pluriennale<sup>11</sup>. Queste scelte determinano un processo d'indebitamento del Paese che graverà sulle generazioni future. Le autorità transnazionali (NU, UE, FMI, BM, ecc.) tendono attraverso Fondi ad hoc (è il caso delle NU e dell'UE) ad aiutare le economie dei Paesi in difficoltà a superare situazioni contingenti difficili o a superare ritardi storici dei Paesi aderenti ai Trattati. Di solito tali Fondi sono a fondo perduto. Mentre le autorità del FMI e della BM finanziano con prodotti finanziari (bond di varia natura) e impongono politiche di rientro particolarmente difficili e gravose per i Paesi che chiedono dei prestiti. Le attività economiche delle imprese private sono finanziate dagli istituti bancari che hanno assunto nel processo di globalizzazione il ruolo di banche d'affari che forniscono liquidità alle imprese a condizioni particolarmente onerose tanto che i parlamentari dell'UE hanno dovuto produrre delle legislazioni contro lo strozzinaggio legalizzato delle banche. Analoghi problemi si trovano a dover affrontare le famiglie

(such as telecommunications) tend to create network systems where the technicians are involved in the risks and the profits. In the construction sector, the situation is very backward even with large companies. That there is innovation in building production cannot be denied. The induced activity of construction is the bearer of innovation. The sub-contracting companies are those that play catch-up. With international competitiveness the world of the largest construction companies tends, especially using the means of transferring images, to go towards the integrated company where there is a link between designers, engineers, architects, contractors, licensors and distributors who operate in different territories and are distant from each other. Trade between businesses rather than on finished goods is concentrated on the problems of research, from pro-

duct design to manufacture, marketing, advertising, consultation with the clients as well as intermediation services (finance, concession of contracts).

3 - The final step to create the conditions so that the property offer can be made possible has to do with the 'financing'. Through taxation the PA is fed to carry out investment whether capital for the construction of physical works or current for the management of built works and to carry out the planned actions to ensure the functioning of the services that are held to be essential for the social cohesion of the country. Operatively, redistribution occurs through the creation and supply of funds for this purpose. If the revenues are not sufficient to cover the financial needs of the country, national governments - with the consent of the national monetary authorities - place



che decidono di acquistare un'abitazione. Esse sono lasciate sole nella contrattazione del mutuo e nelle garanzie richieste. La crisi del 2007 i cui effetti sono tuttora presenti in Europa, parte appunto dai mutui immobiliari subprime assegnati senza garanzie a persone difficilmente solvibili.

Lo scambio, con operazioni telematiche, d'ingenti risorse finanziarie rende il mercato finanziario particolarmente volatile e l'incertezza domina.

Mentre nel passato entravano quali fattori della produzione nella realizzazione dell'immobile, come si è già scritto: l'impresa, da quella edilizia a quella più ampia dell'indotto (impresa di costruzione, impresa impiantistica, impresa scavi, movimentazione terra e demolizioni, impresa degli infissi, impresa delle rifiniture, impresa degli arredamenti, impresa, ecc.); la forza lavoro manuale (maestranze edili) ed intellettuale (progettista/i; project manager; ecc.); la rendita fondiaria (valore del terreno ove sorgerà l'immobile); il prodotto o produzione della merce (immobile); l'acquirente del prodotto che dà luogo al profitto dell'impresa, vale a dire la differenza tra il valore dell'investimento e il valore della vendita.

Oggi l'immobile non è più l'obiettivo dell'investitore – che il più delle volte coincide con l'imprenditore – bensì è quello di realizzare la maggior quantità di denaro. Ciò è possibile affidando il denaro a fondi finanziari speculativi che operano sui mercati internazionali capaci di dare redditi ben superiori a quanto si valuta il profitto medio di un'impresa di costruzione, che è circa il 50% e oltre l'investimento.

Lo svilimento del prodotto immobile diventa l'oggetto di operazioni moralmente censurabili condotte, colla complicità degli apparati politici dominanti, soprattutto dalle banche, da

quella che viene definita la 'finanza ombra'<sup>12</sup> e dalla nuova genia di avvoltoi sociali che sono i cosiddetti 'investitori istituzionali'<sup>13</sup>.

Le imprese di costruzione, una volta realizzato e venduto l'immobile, trasferiscono tutto o parte del profitto a fondi finanziari. Le imprese si 'finanziarizzano' e nel breve tempo subiscono la mutagenesi della loro mission.

La crisi economica che sta distruggendo soprattutto gli Stati dell'eurozona e la dignità di milioni di esseri umani trae origine dagli immobili.

Il trasferimento nell'Eurozona e nello specifico italiano della finanziarizzazione dell'economia reale delle costruzioni ha permesso un corrispettivo mercato immobiliare rilevante per le transazioni effettuate ovviamente non solo nell'edilizia residenziale ma anche nell'edilizia dei servizi e in quella delle strutture fisiche della produzione.

Le grandi Società di costruzione sono divenute nel contempo imprese di costruzioni e imprese che operano nella finanza immobiliare senza soluzione di continuità.

Se la bolla immobiliare in Italia non è esplosa, come avvenuto negli SUD'A, è dovuto soprattutto al ritardo e agli ostacoli frapposti dalla normativa bancaria italiana che vieta operazioni senza garanzie nell'assegnazione dei mutui per acquisto di abitazioni.

Un tentativo di formazione di una bolla immobiliare anche in Italia si registra tra il 2005 e il 2007, anno d'inizio della crisi dei mutui subprime americani.

Gli ingredienti dell'attuale disastro finanziario sono stati progettati e sperimentati negli Stati Uniti d'America e nello specifico da quel sistema di 12 banche private che costituisce la

on to the financial markets products, such as bonds or Treasury bills which mature after many years<sup>11</sup>. These choices lead to a process of indebtedness of the country that will weigh on future generations. The transnational authorities (UN, EU, IMF, WB, etc.) tend through ad hoc funds (as in the UN and EU) to help the economies of countries in difficulty to overcome difficult circumstances or overcome historical delays in countries adhering to the treaties. Usually these funds are non-refundable. While the authorities of the IMF and World Bank finance with financial products (bonds of various types) and impose repayment policies that are particularly difficult and burdensome to countries seeking loans. The economic activities of private enterprise are financed by banks that have taken on, in the process of globalization, the role of investment banks

that provide liquidity to the companies under particularly onerous conditions to the extent that EU parliamentarians had to draft laws against the legalized loan-sharking banks. Similar problems are faced by families who decide to buy a home. They are left alone in the negotiation of the loan and guarantees required.

The 2007 crisis whose effects are still present in Europe began precisely with subprime mortgages given without collateral to people who were barely solvent.

The exchange, with IT operations, of substantial financial resources makes the financial market particularly volatile and uncertainty dominates.

While in the past the factors that came into play in the construction of property, as has already been stated were: the business, from the building one to the larger industries (construction

company, plant engineering company, excavation company, earth-moving and demolition company, fixtures company, finishing company, furnishings company, business, etc.); the manual (construction workers) and intellectual labour (designer/s, project manager, etc.); land value (the value of the land where the property is); the product or production of goods (property); the purchaser of the product who provides the profit for the firm, i.e. the difference between the value of the investment and the value of the sale.

Today property is no longer the objective of the investor - who most of the time coincides with the entrepreneur - but rather it is that of making as much money as possible. This comes about by handing money over to speculative financial funds operating in international markets that are able to provide

income well above what is estimated to be the average profit of a construction company, which is about 50%-plus of the investment.

The debasement of property becomes the object of morally reprehensible operations conducted with the complicity of the dominant political structures, especially the banks, by what is called the 'shadow financial system'<sup>12</sup> and the new breed of social vultures who are the so-called 'institutional investors'<sup>13</sup>.

Construction companies, once they have made and sold the property, transfer all or part of the profit to financial funds. Businesses finance themselves and soon undergo a mutagenesis in their mission.

The economic crisis that is destroying above all the Eurozone and the dignity of millions of human beings can trace its origins to property.

Federal Reserve System (Fed) alla quale è affidato il ruolo di Banca centrale.

La ragione che ha scatenato la crisi economica derivante dai subprime è la necessità di riattivare i consumi interni negli Sud'A dopo che la bolla dei titoli tecnologici della new economy all'inizio degli anni 2000 si è dimostrata un'ennesima truffa finanziaria.

Chi meglio della costruzione di nuove case poteva rispondere alla necessità di riattivare il mercato interno americano? In quanto «le case tirano la produzione di interi comparti industriali, poiché richiedono sale da bagno, impianti di riscaldamento, materiali di decorazione, mobili, elettrodomestici, serramenti, box auto. Il governo e la Fed decisero quindi di incentivare l'edilizia residenziale» (Gallino, 2011, pp. 49, 50) con tassi d'interesse bassissimi.

Sono ben noti i passaggi successivi: il debito contratto dall'acquirente è un mutuo gravato da ipoteca, titolo commerciabile «a società- veicolo, in genere create o sponsorizzate dalla banca medesima, divenute note col nome generico di Structured Investment Vehicles (Siv) [...] [che] confeziona o 'struttura', quando non lo abbia già fatto la banca emittente, dei megatitoli formati da un portafoglio o canestro di centinaia di titoli aventi differenti gradi di rischio [...] denominati in particolare Collateralized Debt Obligations (Cdo)» (Gallino, 2011, p. 50). I titoli venduti alle Siv escono dal bilancio delle banche che a quel punto non hanno alcun interesse né a verificare la solvibilità di colui che ha contratto il mutuo in quanto il rischio è stato trasferito alla Società veicolo né a verificare la correttezza professionale di quest'ultima nel costruire il portafoglio e a trasferirlo agli investitori istituzionali. Questo maledetto im-

broglio è stato trasferito, in omaggio all'ideologia neoliberista per la libera circolazione dei capitali, nell'eurozona.

Sugli effetti sociali dei processi di privatizzazione e di quelli delle liberalizzazioni esiste una vasta letteratura che evidenzia il prezzo pagato dalla collettività che si trova spogliata del diritto di proprietà e del valore d'uso che tale diritto creava e permetteva un controllo sui prezzi dei beni primari ed aveva la potenziale capacità di contrastare le spinte inflazionistiche sempre presenti nell'economia capitalistica per aggredire il tenore di vita dei cittadini. Purtroppo si continua a privilegiare una strada, quella delle privatizzazioni, che si è rivelata fallimentare per il Paese, salvo per coloro che si sono appropriati della ricchezza nazionale. Essa non ha creato e non crea né crescita, né sviluppo bensì ha favorito un'inquietante (per l'assenza di trasparenza) accumulazione finanziaria. L'opacità dei processi di arricchimento inevitabilmente attiva il meccanismo del sospetto collettivo. L'ultima sventurata iniziativa legislativa dell'era berlusconiana per chiudere definitivamente la partita privatizzazioni è contenuta nella cosiddetta 'manovra d'estate' del 2011 colla quale si legittima l'acquisizione da parte dei privati del sistema delle utilities pubbliche a livello locale (art. 4 del D.L. 138), senza pudore né onore (non si prevede alcuna goldon share<sup>14</sup> dei servizi pubblici locali a tutela del tenore di vita dei cittadini), come trionfalicamente scrive il quotidiano di Confindustria che «la grande rete delle aziende pubbliche del socialismo capitalistico municipale – il vero ostacolo a una politica di mercato e di concorrenza nei settori strategici dell'economia italiana- comincia a perdere la sua compattezza di moloch e si apre ad una ventata di modernizzazione» (Santilli, 2012).

The transfer into the Eurozone and in particular Italy of the financing of the real economy of construction has allowed a corresponding substantial property market for transactions obviously not only in housing but also in building services and the physical structures of production.

The big construction companies have meanwhile become construction businesses and businesses that operate in property finance without continuity. If the housing bubble did not burst in Italy, as occurred in the USA, was due primarily to the delays and obstacles raised by the Italian Banking Act, which prohibits operations with 'no guarantees' in the allocation of loans for house purchase.

An attempt to form a 'housing bubble' was recorded in Italy between 2005 and 2007, the year the U.S. subprime mortgage crisis began.

The ingredients of the current financial disaster were designed and tested in the United States of America and specifically in that system of 12 private banks that forms the Federal Reserve System (Fed) to which is assigned the role of the Central Bank.

The reason that triggered the economic crisis stemming from subprime was the need to reactivate domestic consumption in the USA after the bubble in technology stocks in the new economy in the early 2000s proved to be yet another financial scam.

What better than the construction of new homes to meet the need to reactivate the US domestic market? Insofar as «houses bring with them the production of entire industrial sectors, since they require bathrooms, heating systems, decorating materials, furniture, appliances, windows, garages. The government and the Fed decided

therefore to encourage residential construction» (Gallino 2011) with very low interest rates.

What happened next is well known: the debt agreed to by the buyer is a mortgage, that can be marketed «to a company-vehicle, usually created or sponsored by the bank itself, that become known by the generic name of Structured Investment Vehicles (SIVs) [...] [that] packs or 'structures' when the issuing bank has not already done so, mega-titles consisting of a portfolio or basket of hundreds of titles of differing degrees of risk [...] known in particular as Collateralized Debt Obligations (CDOs)» (Gallino 2011). The securities sold to SIVs leave the books of the banks who at that point have no interest either in verifying the solvency of the person who contracted the loan because the risk has been transferred to the SIV nor in verifying

the professional integrity of the latter in constructing the portfolio and transferring it to institutional investors. This damnable scam was transferred, in homage to neoliberal ideology 'for the free movement of capital', to the Eurozone.

A vast literature exists on the social effects of the processes of privatization and liberalization that highlight the price paid by the community which is deprived of the right of ownership and use value that that right created and allow a check on the prices of primary goods and had the potential to counter the inflationary pressures that are always present in a capitalist economy to attack the living standards of citizens. Unfortunately we continue to favour a path, that of privatization, which has proved unsuccessful for this country, except to those who have appropriated the national wealth. It has

Le conquiste del welfare sono l'obiettivo sul quale insiste la speculazione. Le risorse con le quali si finanziano i servizi alle famiglie ed ai cittadini, secondo il mercato finanziario, debbono entrare a farne parte, per allargarlo e maggiorare i profitti degli investitori e della criminalità finanziaria che opera in tale mercato.

Bolle immobiliari, operazioni speculative, attacchi criminali da parte di governi stranieri, attraverso i Fondi sovrani<sup>15</sup>, rendono indifeso l'individuo con la complicità dei governi nazionali dell'eurozona che hanno coltivato e continuano a coltivare l'ideologia neoliberistica del mercato, senza vincoli né controlli.

#### NOTE

<sup>1</sup> Cartolarizzazioni: Operazioni colle quali si aggregano i portafogli crediti delle società quale supporto a garanzia di titoli collocati nei mercati di capitali. In Italia la legge 130/1999 che introduce le cartolarizzazioni prevede l'obbligo della cessione dei crediti ad una società veicolo (Special purpose vehicle - Spv).

<sup>2</sup> Società veicolo: Tali società provvedono a emettere i titoli destinati alla circolazione per finanziare l'acquisto dei crediti del cedente e, successivamente, al recupero dei crediti acquistati e al rimborso dei titoli emessi.

<sup>3</sup> Agenzia del demanio: Essa persegue il soddisfacimento dell'interesse pubblico adottando criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale nella gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

<sup>4</sup> Agenzia del territorio: Essa persegue l'informatizzazione dei beni immobili presenti sul territorio italiano, svolge funzioni metodologiche e procedurali per i servizi catastali e cartografici, nonché funzioni di Osservatorio del mercato immobiliare e sviluppando regole in campo estimativo.

<sup>5</sup> Bolla immobiliare: È una bolla speculativa che si caratterizza da un ra-

rido aumento del prezzo delle case che raggiungono livelli insostenibili rispetto ai parametri economici delle famiglie. Con lo scoppio si ha un rapido e consistente calo dei prezzi e profonde ripercussioni sul sistema economico.

<sup>6</sup> Politiche di deindustrializzazione: Il Regno Unito è il caso esemplare. Quando si arriva alla liberalizzazione dei mercati si ha il passaggio storico dall'economia reale che corrisponde con quella industriale all'economia virtuale che corrisponde a quella finanziaria. Le industrie per la realizzazione di prodotti cercano mercati del lavoro senza garanzie sindacali e mercati politici facilmente corrompibili (Paesi del III e del IV Mondo). La deindustrializzazione fa emergere i nuovi mercati: quello dei servizi e quelli dell'intermediazione finanziaria.

<sup>7</sup> Delocalizzazioni produttive: Le produzioni sono localizzate in Paesi diversi rispetto alle case-madri. Il mercato globale porta a localizzare le vecchie industrie laddove vi è un potenziale mercato nell'acquisto dell'offerta e ad una esportazione della merce verso i Paesi originari delle industrie in modo da realizzare profitti rilevanti in considerazione che materie prime e manodopera nelle fabbriche de localizzate hanno dei costi notevolmente inferiori a quelli del Paese che ha de localizzato.

<sup>8</sup> Società di gestione del risparmio (Sgr): Sono società iscritte in un apposito Albo presso la Banca d'Italia. La legge a tali società riserva la gestione collettiva del risparmio. Nel caso i patrimoni possono essere mobiliari (gestione verso individui) ed immobiliari (collettivi dello Stato). Sono soggette al controllo della Consob e della Banca d'Italia.

<sup>9</sup> Authority: Organismi statali specializzati che svolgono funzioni per conto dell'autorità politico-amministrativa (Ministeri). Attualmente in Italia sono più di 20 Authority dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (ANTITRUST) fino alla recentissima Autorità dei Trasporti.

<sup>10</sup> Project Financing: La formula prevede il coinvolgimento del capitale di rischio privato nella realizzazione di infrastrutture pubbliche.

<sup>11</sup> Obbligazioni e Buoni del Tesoro Poliennali: Sono titoli di credito e testimoniano il prestito contratto da una persona giuridica (Stato, ente

created and creates neither growth nor development but rather has led to a disturbing (for its lack of transparency) financial accumulation. The opacity of the enrichment processes inevitably triggers the mechanism of collective suspicion. The last unfortunate legislative initiative of the Berlusconi era to close permanently the 'privatization' game was contained in the so-called 'summer manoeuvre' of 2011 which legitimized the acquisition by the private system of local public utilities (Art. 4 of Law by Decree 138), without shame or honour (no Golden share was allowed for<sup>14</sup> in local public services to protect the living standards of citizens), as the newspaper of *Confindustria* declared triumphantly that «the vast network of public companies of municipal socialism-capitalism - the real obstacle to a policy of market and competition in strategic sectors of the Italian eco-

nomy - begins to lose its Moloch-style compactness, and opens up to a wave of modernization» (Santilli, 2012). The conquests of the welfare state are the goal speculation is pursuing. The resources with which they finance services to families and citizens, according to the financial market, must join it, to widen and increase the profits of investors and the financial criminals operating in that market. Housing bubbles, speculation, criminal attacks by foreign governments, through sovereign wealth funds<sup>15</sup>, leave the individual helpless with the complicity of the national governments of the Eurozone who cultivated and continue to cultivate the neoliberal ideology of the market, without restrictions or controls.

#### NOTES

<sup>1</sup> Securitizations: Operations with which are aggregated the loan portfolios of the companies as a support in guarantee of the titles placed on capital markets. In Italy Law 130/1999 which introduces securitizations foresees the obligation to cede loans to an SPV (Special Purpose Vehicle).

<sup>2</sup> SPV: These companies issue the bonds intended for circulation to finance the purchase of the assets of the transferor and, subsequently, the recovery of credits purchased and the redemption of these titles.

<sup>3</sup> State property agency: It pursues the satisfaction of the public interest by adopting criteria of economy and the creation of economic and social value in the management of state property.

<sup>4</sup> Territorial agency: It pursues the gathering of computerized information on property in Italy, it performs

methodological and procedural duties for the cadastral and cartographic services as well as functioning as an observatory on the property market and developing rules in the estimative field.

<sup>5</sup> Property bubble: It is a speculative bubble that is characterized by a rapid increase in house prices which reach unsustainable levels compared to the economic parameters of households. When it bursts there is a rapid and substantial decline in prices and a profound impact on the economic system.

<sup>6</sup> Policies of de-industrialization: The United Kingdom is the paradigm. When it comes to liberalizing the market there is a historical transition from the real economy that corresponds with the industrial economy to the virtual economy which corresponds to the financial. Industries that make products look to labour markets wi-

pubblico, banca e società per azioni) presso il pubblico. In tali titoli di credito sono indicati: il pagamento della somma ad una data di scadenza, con gli interessi dati a credito. I BTP sono titoli a medio e a lungo termine, emessi dal Tesoro al fine di finanziare il debito pubblico allungandone la scadenza. Anche in questo caso nei TTP sono indicate: scadenza, tasso di rendimento.

<sup>12</sup> Finanza ombra: È formata da montagne di derivati che una banca detiene ma che non sono registrati in bilancio.

<sup>13</sup> Investitori istituzionali: Sono i gestori dei fondi pensione, fondi comuni d'investimento, compagnie assicurative, fondi comuni speculativi. Le strategie di questi investitori influenzano sia le sorti delle grandi Corporation che, soprattutto, i bilanci statali.

<sup>14</sup> Golden Share: Strumento con il quale, nelle privatizzazioni, alcuni poteri speciali di veto o di gradimento sono riservati allo Stato, di solito in via transitoria, al fine di tutelare gli interessi pubblici in alcuni settori.

<sup>15</sup> Fondi sovrani: Sono fondi d'investimento controllati direttamente dai governi degli stati ai quali appartengono e agiscono su scala globale. Sono utilizzati per investire in strumenti finanziari – quali azioni, obbligazioni e immobili- i proventi ottenuti da materie prime quali petrolio, i ricavi delle esportazioni o le riserve di valuta estera.

## REFERENCES

Gallino, L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*. Einaudi, Torino, pp. 324.

Rossi, G. (2012), "Il nuovo Leviatano. La debolezza di uno Stato delegato alle authority", *Il Sole 24 Ore*, 18.03.2012, p.1, 12.

Santilli, G. (2012), "Un passo oltre il socialismo municipalizzato", *Il Sole 24 Ore*, 9.03.2012, p.1.

thout trade union guarantees and political markets that are easily bribed (countries of the Third and Fourth World). De-industrialization leads to the emergence of new markets: those of services and financial intermediation.

<sup>7</sup> Relocation of production: Production is located in different countries to those of the parent companies. The global market leads to locating the old industries where there is a potential market to purchase the offer and export the goods to countries where the industries originated so as to make a tidy profit in view of the fact that the cost of raw materials and labour in the delocalized factories are significantly lower than those of the country which has relocated.

<sup>8</sup> Asset Management Company (SGR): These are companies recorded in a special register at the Bank of Italy.

The Law reserves to these companies the right to manage collective savings. The assets may be mobile (management to individuals) and immobile (collective to the state). They are subject to the control of Consob and the Bank of Italy.

<sup>9</sup> Authorities: Specialized state bodies that perform functions on behalf of the political-administrative authorities (ministries). Currently in Italy there are more than 20 Authorities from the National Commission for Companies and the Stock Exchange (CONSOB) to the Competition and Market Authority (ANTITRUST) up to the recent Transportation Authority.

<sup>10</sup> Project Financing: The formula provides for the involvement of private venture capital in the construction of public infrastructure.

<sup>11</sup> Bonds and Long-Term Treasury

Bonds: These are debt securities and testify to the loan made by a legal entity (state, public agency, bank and corporation) to the public. In such debt securities are listed: the payment of the sum on an expiry date, with interest given on credit. The BTP are medium-and long-term securities, issued by the Treasury to finance the public debt by extending their deadline. Also in the case of the TTP are indicated: maturity, rate of return.

<sup>12</sup> Shadow finance: This is formed by mountains of derivatives that a bank holds but which are not recorded in its financial statements.

<sup>13</sup> Institutional investors: They are the managers of pension funds, mutual funds, insurance companies, hedge funds. The strategies of these investors affect the fortunes of both large corporations and, especially, state budgets.

<sup>14</sup> Golden Share: An instrument with which, in the privatization process, some special powers of veto or approval are reserved to the state, usually on a temporary basis, in order to protect public interests in some sectors.

<sup>15</sup> Sovereign wealth funds: These are investment funds controlled directly by the governments of the states to which they belong and they act on a global scale. They are used to invest the income from raw materials such as oil export revenues or foreign exchange reserves in financial instruments - such as stocks, bonds and property.

**Abstract.** L'articolo ripercorre l'evoluzione normativa dei processi di valorizzazione, alienazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio pubblico, sottolineando le diverse filosofie sottese ai numerosi interventi normativi succedutisi negli anni, caratterizzate la prima da un approccio essenzialmente aziendalista, teso a garantire la monetizzazione del patrimonio si da far fronte alle più immediate esigenze di bilancio. La seconda, più restia ad affermarsi, nella quale assume maggior peso la considerazione dell'interesse della collettività con la conseguente affermazione di processi che più che tendere alla mera dismissione del patrimonio mirano ad una sua vera valorizzazione da realizzarsi all'interno di programmi unitari predisposti dagli enti proprietari. Ed in questa ottica sono analizzate le caratteristiche dei processi di cartolarizzazione e le loro criticità, nonché i nuovi strumenti quali la concessione di valorizzazione.

**Parole chiave:** Valorizzazione, Alienazione, Patrimonio pubblico, Cartolarizzazione, Concessione di valorizzazione

## Valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Il diverso rilievo del valore sociale del bene e della sua redditività

le diverse articolazioni, o meglio i diversi percorsi seguiti a più riprese dal legislatore al fine di raggiungere l'obiettivo dichiarato. Il dato, forse negativo, che emerge ad una prima disamina del quadro normativo di riferimento è rappresentato dalla non unitarietà della disciplina in materia di patrimonio pubblico contrassegnata dal susseguirsi, nel corso degli anni, e soprattutto a partire dagli anni Novanta, di numerosi provvedimenti normativi che non hanno certo agevolato l'adozione da parte dei soggetti pubblici, di un piano chiaro e organico avente l'unico obiettivo di porre un argine alla progressiva svalutazione del patrimonio immobiliare, e che soprattutto hanno malcelato, dietro

Per parlare di valorizzazione del patrimonio pubblico occorre, in via del tutto preliminare, effettuare alcune precisazioni concettuali al fine di distinguere, nell'ampio quadro della 'razionalizzazione del patrimonio'

## Exploitation, transfer and rationalization of public assets

**Abstract.** The paper traces the regulatory evolution of the processes of exploitation, transfer and rationalization of public assets, highlighting the different philosophies underlying the numerous regulatory interventions over the years, the first characterized by an essentially business approach, which aimed to ensure the monetization of assets in order to deal with more immediate budgetary needs. The second, which was more reluctant to assert itself, gives greater consideration the welfare of the community with the consequent provision of processes which rather than aiming at the mere sale of assets seek to properly exploit them within integrated programs provided by the public proprietors (bodies). And it is in this context that the characteristics of

securitization processes and their criticalities, as well as the new instruments such as the long lease for exploitation, have been analyzed.

**Key words:** Exploitation, Transfer, Public assets, Securitization, Long lease for exploitation

### Exploiting and divesting public assets. The different relevance of the social value of the property and its profitability

In order to deal with the theme of the exploitation of public property it is essential, in a preliminary way, to carry out some conceptual clarifications in order to distinguish, within the wide framework of the 'rationalization of assets', the different connections, or rather the different paths followed on various occasions by the legislature in order to achieve the stated objective. From an initial examination of the

il fine della valorizzazione, quello più circoscritto dell'immediata realizzazione di un profitto per rispondere alle più impellenti esigenze economiche di ripianamento dei bilanci, o altro.

Il percorso seguito in concreto si è scisso in due vie: la prima, che ha avuto una maggiore diffusione, caratterizzata essenzialmente dalla dismissione del patrimonio pubblico; la seconda, più restia ad affermarsi, legata alla valorizzazione vera e propria di un patrimonio che, almeno in prima battuta, rimane 'pubblico'.

## Valorizzazione e redditività del patrimonio. Cenni sulle dismissioni

Il prevalere della filosofia di stampo marcatamente aziendalista ha spinto il legislatore verso l'adozione di politiche tese essenzialmente a garantire una redditività, se si vuole immediata, del patrimonio pubblico, anche per far fronte alle esigenze imposte dalla misura del debito. Dall'esame del contesto normativo emerge, infatti, come essa sia la via più agevole intrapresa dal legislatore, avviata con la legge n. 537 del 24 dicembre 1993, ed in particolare grazie alle previsioni contenute nel comma 6 dell'art. 9 che prevedeva l'emanazione di norme dirette ad alienare beni pubblici, ivi compresi i beni oggetto di concessione, non destinati ad usi collettivi generali o di interesse storico-artistico o ambientale.

Le ragioni a fondamento di una simile scelta sono di immediata evidenza. Viene, infatti, dato maggior peso al profilo finalistico della valorizzazione, cioè al contenimento dell'indebitamento e del debito pubblico (Mercati, 2009), superando il vecchio sistema delineato dalla legge di contabilità, giudicato anacronistico, che attribuiva un peso centrale al 'valore sociale' del bene. Ed è così che sei anni più tardi, nel 1999, con il d.lgs. n. 300, furono

to the proper exploitation of an asset that, at least in the first instance, remains 'public'.

### Exploitation of assets and profitability. An outline on divesting

The prevalence of a markedly business-oriented philosophy prompted the legislature to the adoption of policies designed primarily to ensure an immediate profitability of public assets, also to face the requirements imposed by the extent of the debt. From an analysis of the regulatory context it is apparent, how the above-mentioned direction has been chosen by the legislature as the easiest option. Law no. 537 of 24 December 1993 was the first Act adopted for this purpose mainly thanks to the provisions of paragraph 6 of Art. 9 which provided for the issuing of rules aimed at transferring public assets, including assets

trasferite tutte le funzioni relative alla gestione degli immobili che rientrano nel patrimonio dello stato nonché le attività di valutazione compiute dagli uffici erariali.

Netto appare, dunque, il cambiamento di prospettiva in quanto la connotazione pubblicistica-sociale del patrimonio pubblico cede evidentemente il passo ai profili più strettamente produttivi ed economici. E in questo contesto si inquadra anche la riforma operata nel 1996 con la legge n. 662 con la quale il legislatore, consapevole delle ragioni dei fallimenti dei percorsi intrapresi, ha effettuato un vero e proprio cambio di strategia distinguendo tra beni aventi una maggiore rilevanza economica, per i quali era previsto che confluissero all'interno di fondi immobiliari, ed altri beni invece destinati all'alienazione diretta. A fronte del sostanziale fallimento anche di tale procedura, con la legge n. 448/98 è stata tentata la via dell'innovazione soggettiva attraverso la previsione della possibilità di devolvere i patrimoni degli enti pubblici a S.p.A. di gestione immobiliare, introducendo anche forme contrattuali nuove, quali il *project financing*, per l'affidamento di beni suscettibili a un peculiare sfruttamento, quale ad esempio lo sfruttamento a fini turistici, coniugando così i due profili della valorizzazione e dello sfruttamento economico del bene.

Vedono la luce in questo periodo i processi di cartolarizzazione<sup>1</sup>, il cui elemento caratterizzante è rappresentato dalla trasformazione virtuale dei beni in strumenti finanziari, secondo un meccanismo che vede una loro cessione alla società veicolo che provvede poi a rivenderli sul mercato.

Anche in questo caso il quadro normativo di riferimento risulta in realtà assai disorganico, essendosi succeduti numerosi provvedimenti a partire dagli anni Novanta, con un sensibile rallentamento agli inizi del nuovo secolo quando, con il c.d. Decreto

Tremonti (d.l. 25 settembre 2001, n. 351, *Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo di fondi comuni di investimento immobiliare*, convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 401), sembrava essere stata dettata una disciplina per così dire stabile della materia.

Il successivo intervento normativo è stato infatti realizzato soltanto sette anni più tardi con il «piano delle alienazioni immobiliari» disciplinato con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il Decreto Tremonti prevedeva una ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico da effettuarsi a cura dell'Agenzia del Demanio, con propri decreti dirigenziali, da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale, «sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici», distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile.

Ai suddetti decreti veniva riconosciuto effetto dichiarativo della proprietà, anche in assenza di precedenti trascrizioni, e venivano loro ricondotti degli effetti previsti dall'art. 2644 c.c., nonché degli effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene al catasto.

Analogo meccanismo era previsto anche per i beni di proprietà delle Regioni e degli enti locali nonché per quelli dell'impresa ferroviaria cui erano espressamente dedicati i commi 6 *bis*, 6 *ter* e 6 *quater* dell'art. 1.

Il meccanismo della società veicolo, una società a responsabilità limitata avente ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato e degli altri enti pubblici, con capitale iniziale di 10.000 euro, era disciplinato

subject to lease not intended for general collective use or having a historical, artistic or environmental interest. The reasons underlying such a choice are immediately evident. Greater importance is placed on the final profile of the exploitation, that is, the containment of indebtedness and public debt (Mercati, 2009), overcoming the old system established by the accounting law, considered anachronistic, which attributed a central importance to the 'social value' of the property. And so six years later, in 1999, with Legislative Decree no. 300, all functions relating to the management of properties that were part of the heritage of the state and activities for the management of such properties were transferred to other bodies as well as evaluation which was undertaken by the fiscal offices. Therefore, the change of perspective

is very clear insofar as the public-social feature of public assets evidently gives way to more strictly productive and economic profiles. And in this context can be set the reform made in 1996 with Law no. 662 with which the legislature, aware of the reasons for the failure of the paths taken up to then, changed its strategy by distinguishing between goods with greater economic importance, which were to be directed into real estate investment funds, while other assets were rather intended for direct sale. Given the substantial failure of this procedure as well, with Law no. 448/98 an attempt was made to use the route of subjective innovation through the provision of the possibility to transfer the assets of public entities to companies for property management, also introducing new forms of contract, such as project financing, for the custody of

goods subject to a special use, such as exploitation for tourism, thus combining the two aspects of exploiting and creating wealth from the property. And in this context securitization processes<sup>1</sup> are introduced, whose distinguishing feature is the virtual transformation of assets into financial instruments, according to a mechanism that sees their assignment to the SPV, which then seeks to sell them on the market. In this case too, the regulatory framework is in fact quite incoherent, since numerous measures have followed one after another since the early nineties, with a significant slowdown at the beginning of the new century when, with the so-called Tremonti Decree (Legislative Decree, September 25, 2001, No 351, "*Urgent provisions concerning the privatization and exploitation of public real estate and*

*development of real estate investment funds*», converted with Law no 401 November 23, 2001.), which seemed to provide a more-or-less definite regulation of the matter. The next regulatory action in fact was only seven years later with the «plan for real estate transfer» provided by Legislative Decree no 112, June 25, 2008, converted into Law no 133, August 6, 2008. The Tremonti Decree included an ascertainment of public real estate to be carried out by the State Property Agency, by means of its executive decrees, to be published in the Official Gazette, «on the basis and limits of documentation existing in the archives and public offices», distinguishing between state property and assets that are part of the disposable and undisposable patrimony. Those decisions had the effect of

all'art. 2. Come noto trattavasi di società soggette al testo unico in materia bancaria per la cui costituzione, in deroga al principio contrattuale, nello stesso articolo era contemplata la possibilità di un atto unilaterale del Ministro dell'economia e delle finanze, e rispetto alle quali l'ulteriore elemento caratterizzante era rappresentato dalla costituzione, per ciascuna operazione di cartolarizzazione, di un patrimonio separato in modo da garantire, riguardo ad ogni operazione di cartolarizzazione, i rispettivi portatori di titoli e i soggetti concedenti finanziamenti. Ed eguale fine può essere intravisto nel divieto, contemplato dallo stesso legislatore, per qualsiasi altro creditore della società, di aggredire il patrimonio separato della stessa.

Non è certamente questa la sede per ripercorrere *funditus* ogni singolo passaggio della complessa procedura per la cartolarizzazione intesa, come si diceva in apertura, per lungo tempo in maniera imprescindibile come l'altra faccia – o sarebbe forse più corretto dire la faccia – del profilo della valorizzazione immobiliare; sia consentito, però, richiamare la peculiarità che per certi versi costituisce l'origine delle criticità del modello della cartolarizzazione, rappresentata dalla disciplina delle modalità per la cessione degli immobili.

Il meccanismo, sufficientemente lineare, prevedeva un trasferimento a titolo oneroso degli immobili individuati dai decreti dirigenziali alla società veicolo da effettuarsi con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze cui era espressamente ricollegato l'effetto di traslare i beni in esso inclusi nella categoria del «patrimonio disponibile», superando per tale via l'ostacolo della inalienabilità connessa alla qualificazione del bene. Nello stesso decreto dovevano essere determinati «il prezzo iniziale che le società corrispondono

a titolo definitivo a fronte del trasferimento dei beni immobili e le modalità di pagamento dell'eventuale residuo, che può anche essere rappresentato da titoli», nonché le caratteristiche dell'operazione di cartolarizzazione che viene posta in essere dalla società veicolo per effettuare il finanziamento dell'intera operazione (lett. b); l'immissione delle società nel possesso dei beni immobili trasferiti (lett. c), nonché la gestione dei beni trasferiti e dei contratti accessori, purché risultino regolati con criteri di remuneratività (lett. d); e le modalità per la valorizzazione e la rivendita dei beni immobili trasferiti (lett. e).

È interessante notare che al passaggio nella disponibilità della società veicolo corrisponde il trasferimento in capo alla stessa della responsabilità di effettuare, fino alla rivendita dei beni immobili, a proprie spese, gli interventi necessari alla manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché gli interventi di adeguamento degli stessi alla normativa vigente.

Ma la vera nota dolente dell'intero processo era rappresentata dalla valutazione che, secondo quanto espressamente previsto dalla norma, doveva essere effettuata dall'Agenzia del territorio o da società aventi particolare esperienza nel settore immobiliare individuate dalla stessa Agenzia con procedura competitiva, sulla base delle valutazioni correnti di mercato, prendendo a riferimento i prezzi effettivi di base delle compravendite di immobili e unità immobiliari con caratteristiche analoghe, con una riduzione del 30% nell'ipotesi in cui le unità immobiliari ad uso residenziale, con esclusione di quelle di pregio, fossero offerte in opzione ai conduttori che acquistavano in forma individuale (una riduzione era prevista anche nell'ipotesi di acquisto a mezzo di mandato collettivo).

Il prezzo così determinato, diverso evidentemente dal prezzo

declaring the property, even in the absence of previous registration, and had the effects specified in Article 2644 of the civil code, and effects equivalent to the inclusion of the property in the Land Registry.

A similar mechanism was also provided for properties owned by the regions and local authorities as well as for those of the railways to which were specifically dedicated paragraphs 6 bis, 6 ter and 6 quater of Article 1.

The mechanism of the SPV, a limited liability company whose sole object was the realization of one or more securitization transactions of the proceeds of the sale of real estate assets owned by the state and other public bodies, with an initial capital of 10,000 euro, was regulated by Art. 2. They were companies regulated by the Testo unico (compilation) on banking, for whose establishment, notwithstan-

ding the contractual principle, in the same article was contemplated the possibility of a unilateral act of the Minister of Finance and in respect of which, the further distinguishing feature was represented by the establishment of a separate fund for each securitization transaction in order to ensure, for every securitization transaction, the respective holders of securities and the licensors of loans. And the same aim can be glimpsed in the prohibition, contemplated by the legislature, for any other creditor of the company, to assail the separate estate of said company.

This is certainly not the place to look deeply at every step of the complex procedure for securitization, considered, as was said at the beginning, for a long time as the other side - or it might be more correct to say the side - of the exploitation of public real estate,

but it is interesting, however, to point out the peculiarity that in some ways is the source of the criticality of the securitization model, represented by the rules for the sale of real estate.

The mechanism, sufficiently linear, provided for an onerous transfer of property identified by executive decrees to the SPV to be made with one or more non-regulatory decrees of the Ministry of Economy and Finance to which was expressly reconnected the effect of translating the assets that it included in the category of the so-called «disposable (public) assets», in this way overcoming the obstacle of inalienability related to the (public) qualification of the property. In the same decree were to be determined «the initial price that companies pay outright against the transfer of property and payment of any possible residue, which can also be represented by se-

curities», as well as the characteristics of the securitization operation carried out by the SPV in order to finance of the entire operation (letter b); the writ of possession of the transferred real estate (letter c), as well as the management of the transferred assets and ancillary contracts, as long as they are regulated according to criteria of profitability (letter d), and the methods for the exploitation and resale of the property transferred (letter e). It is interesting to note that the transfer of the disposability to the SPV corresponds to the transfer to the same company of the responsibility to carry out at its own expense, up to the resale of property, ordinary and extraordinary maintenance, as well as the work necessary for the adaptation to existing law.

But the real sore point of the whole process was represented by the asses-

effettivo di vendita ai privati, era corrisposto agli enti previdenziali titolari dei beni.

E la differenza, che presumibilmente avrebbe costituito il guadagno per l'ente, è sempre andata a compensare i costi per l'intera procedura.

Ai conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale era riconosciuto il diritto di opzione per l'acquisto da disciplinarsi al prezzo determinato ai commi 7 e 8, mentre per i conduttori di unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale il diritto di opzione, in questo caso da esercitarsi in forma individuale e non collettiva, era riconosciuto al prezzo determinato secondo quanto disposto al comma 7.

Inoltre, ai conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale con reddito inferiore a 19.000 euro era riconosciuto il diritto al rinnovo del contratto di locazione per un periodo di nove anni a decorrere dalla prima scadenza successiva al trasferimento dell'unità immobiliare alle società veicolo. Reddito che saliva a 22.000 per le famiglie con componenti ultrasessantacinquenni o disabili. Diritti riconosciuti soltanto nell'ipotesi in cui i conduttori erano in regola con il pagamento dei canoni e degli oneri accessori.

La disciplina sommariamente richiamata è stata nuovamente modificata lo scorso anno con il d. l. 118/2011, il cui art. 29, comma 1, lett. c, prevede in primo luogo l'iscrizione dei contributi in conto capitale rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione<sup>2</sup>; e con l'art. 12, comma 12, del d.l. 98/2011, il quale modifica l'art. 13 del d.l. 1128/2008, ri-rubricato *Misure per razionalizzare la gestione e la dismissione del patrimonio residenziale pubblico*.

sment that, as expressly stated in the regulation, was to be made, by the Agenzia del territorio (Agency for the territory) or by companies with particular expertise in real estate identified by the Agency with a competitive procedure, based on current market valuations, with reference to the actual prices on the basis of sales of property and real estate units with similar characteristics, with a reduction of 30% of the price if the units were for residential use, excluding those of particular value, were offered as options (pre-emption) to lessees who purchased individually (a reduction of the price was also foreseen if the purchase was made by means of collective manda-

The price thus determined, obviously different from the actual selling price to individuals, was paid to the social security institutions holding the as-

sets. And the difference, which presumably would have been the gain for the institution, has always gone to cover the costs for the entire procedure. To tenants of building units for residential use was granted the pre-emption right for purchase at the price determined by the provisions of paragraphs 7 and 8, while the lessees of properties having a non-residential use the pre-emption right, that in this case could be exercised in an individual and not collective way, was guaranteed at the price determined as provided in paragraph 7.

In addition, to the lessees of the building units for residential use with incomes under 19,000 euros was granted the right to an extension of the lease for a period of nine years from the term of the lease after the transfer of the property to the SPV. Income that rose to 22,000 for families with disa-

bled members, or aged over sixty-five. These rights were recognized only where the lessees had effected all payment of rent and other ancillary fees. The regulation briefly recalled above was amended again last year by Legislative Decree No 118/2011, whose Art. 29, paragraph 1, letter c, provides primarily for the inclusion of capital grants recognized on the basis of the allocation decision in a special item of net worth, with the simultaneous registration of a credit to the region<sup>2</sup>; and by Article 12, paragraph 12, of Legislative Decree no. 98/2011, which amends Article 13 of Legislative Decree no. 1128/2008, whose title was changed to "Measures to streamline the management and divesting of public housing assets." The first paragraph, in the new wording, provides that the Minister for Infrastructure and Transport and

### **La differenziazione dei modelli organizzativi. I fondi comuni di investimento immobiliare e le società di gestione del risparmio**

Un accenno a parte va effettuato con riferimento ai fondi comuni di investimento immobiliare, cioè quei fondi che investono esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari, ai quali possono essere conferiti o trasferiti immobili ad uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali, individuati con uno o più decreti del Ministero dell'economia e delle finanze nei quali sono altresì

the Minister for Relations with the Regions and Territorial Cohesion should promote, in the Joint Conference, the settlement of agreements with regions and local authorities aimed essentially at simplifying the procedures for the disposal of properties owned by Istituti autonomi per le case popolari (Autonomous institutes for social housing), however denominated, as well as the disposal and rationalization of the assets of those institutions through the promotion of real estate funds as part of the operations provided by Article 11, paragraph 3, letter a), giving the Joint Conference the task of the yearly monitoring of the implementation of those agreements. A simplification which, by the express mention of the legislature, would find its basis in Articles 47 and 117, paragraph 2, letter m), and paragraph 3 of the Constitution, «in order to ensure



disciplinate le procedure per l'individuazione o l'eventuale costituzione della società di gestione, per il suo funzionamento e per il collocamento delle quote del fondo, nonché i criteri per l'attribuzione dei proventi derivanti dalla vendita delle quote. Si tratta di uno strumento introdotto e disciplinato al precipuo fine di garantire un forte dinamismo finanziario, ritenuto essenziale per il rilancio del settore immobiliare, confermato dalla stessa previsione contenuta al terzo comma dell'art. 12 bis del reg. n. 228/99 nel quale è prevista la sottoscrizione di quote del fondo mediante il conferimento di beni immobili, previa una relazione di stima di esperti indipendenti, che possono anche essere intermediari finanziari in possesso dei requisiti, e di una valutazione effettuata da un intermediario volta ad asseverare la compatibilità e la redditività dei rendimenti in relazione alla politica di gestione del fondo. Nella configurazione originaria i fondi sono stati strutturati come fondi chiusi, la cui natura è attenuata dalla possibilità di emissione e rimborsi successivi, aventi una natura infungibile e per i quali è riconosciuta, in via esclusiva, la possibilità di sottoscrivere quote (di fondi) mediante il conferimento di beni immobili, e contestualmente di acquisire beni di interesse per l'investimento del fondo già dai partecipanti. Allo stesso modo è riconosciuta la possibilità di effettuare operazioni in conflitto di interessi con i soci e con altre società del gruppo, sia pure entro limiti quantitativi ampi e con alcune cautele. Va rilevato poi che la natura immobiliare degli investimenti consente che, per garantire il dinamismo finanziario in sede di disciplina si sono di fatto allentati i vincoli agli investimenti, rispetto esigenze di cautele a favore dei partecipanti con conseguenti forti attenuazioni della natura chiusa del fondo attraverso l'introduzione di elementi caratterizzanti i fondi aperti. Si pensi

coordination of public finance, the basic level of benefits and greater access to homeownership».

**The differentiation of organizational models. The real estate mutual funds and savings management companies**

A separate reference must be made with respect to real estate mutual funds, i.e. funds that invest exclusively or primarily in real estate, rights in immovable properties and holdings in real-estate companies, to which may be given or transferred property for use other than residential of the State, the Autonomous Administration of Monopolies of the State and non-territorial local public entities, identified with one or more decrees of the Ministry of Economy and Finance in which are also regulated the procedures for the identification

or the possible establishment of the management company, for its operation and for the placement of units of the fund as well as the criteria for the allocation of proceeds from the sale of shares. This is an instrument introduced and regulated to ensure a strong financial dynamism, seen as a key to revitalizing the property sector, confirmed by the provision of the third paragraph of Article 12 bis of the Reg. no. 228/99 which provides for the subscription of fund units through the transfer of property, after an estimation report by independent experts, who can also be financial intermediaries (money brokers) in possession of the requirements, and an assessment by an intermediary aimed at affirming the compatibility and profitability of investments in relation to the management policy of the fund. In the original configuration the funds were

alla formulazione contenuta già nell'art. 37 del d.lgs. n. 58/98. Una valvola di chiusura del sistema è rappresentata dalla previsione dell'obbligo di un pronunciamento di un parere (favorevole per la conclusione dell'operazione) da parte del consiglio di amministrazione, attestante l'interesse del fondo all'espletamento di tali operazioni.

Ulteriori innovazioni sono poi state introdotte nella disciplina, tese tutte a rimarcare la natura finanziaria dell'operazione che dovrebbe risultare tale da perseguire un'adeguata valorizzazione del capitale investito.

Una successiva innovazione sotto il profilo soggettivo è stata introdotta dall'art. 33 del d.l. n. 98/2011 con il quale è stata prevista l'istituzione di una società di gestione del risparmio con il compito di creare fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche attraverso società interamente partecipate, a cui sono conferiti immobili oggetto di progetti di valorizzazione. È previsto che detti fondi così istituiti possano investire direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni ovvero partecipare a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali che prevedano la possibilità di locare in tutto o in parte il bene oggetto della concessione.

Infine con la legge n. 183/2011 è stata prevista la possibilità per i fondi istituiti dalla Società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia di acquistare immobili ad uso ufficio degli enti territoriali utilizzati dagli stessi o da altre pubbliche amministrazioni, nonché altri immobili di proprietà degli stessi enti di cui sia ultimato il processo di valorizzazione. Inoltre è previsto che le azioni della SGR possano essere trasferite con DM a titolo gratuito all'Agenzia del Demanio del cui personale la medesima

structured as closed-end funds, whose nature is tempered by the possibility of release and subsequent repayments, which have a no fungible nature and for which is recognized, exclusively, the ability to subscribe shares (of funds) through the transfer of property, and simultaneously to acquire goods of interest for the fund from the participants. Similarly the possibility is recognized of transactions involving conflicts of interests with shareholders and other companies of the group, albeit within wide quantitative limits and with some precautions.

It should be pointed out that the nature of real estate investment allows the financial dynamism, to guarantee which constraints on investments have been included in the regulations, to meet requirements of precautions in favour of participants with consequent strong attenuation to the

closed-end nature of the fund through the introduction of elements that characterize open-ended funds. Think of the provision contained in Article 37 of Legislative Decree No 58/98.

A closing valve of the system is represented by the provision of the duty of the management board to express an opinion (favorable for the conclusion of the transaction) stating the interest of the fund in the transactions.

Further innovations were later introduced in the discipline all aimed at pointing out the financial nature of the operation which should result to pursue a better exploitation of the capital invested.

A later innovation in the subjective profile was introduced by Article 33 of Legislative Decree no. 98/2011 which provided for the establishment of a savings management company with the task of creating funds which have

società può avvalersi in via transitoria<sup>3</sup>.

Un deciso passo nel processo di centralizzazione nelle mani dell'Agenzia del Demanio si registra da ultimo con l'emanazione del d.l. 201/2011, convertito con la legge n. 204/2011 con la quale è stato introdotto dall'art. 27, l'art. 33 bis al d.l. n. 98 del 2011 grazie al quale è stato attribuito all'Agenzia del Demanio il compito di promuovere delle iniziative per giungere alla costituzione di soggetti (fondi immobiliari, consorzi o società – cui partecipano necessariamente i soggetti che apportano i beni nonché l'Agenzia del Demanio in qualità di finanziatore assieme ad una struttura tecnica di supporto) allo scopo di valorizzare e alienare il patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, nonché degli enti vigilati.

### **Verso una rivalutazione dei profili pubblicistici e la diversa considerazione dell'interesse della collettività**

all'interno dei provvedimenti normativi, una diversa considerazione dei beni, con una conseguente emersione dei profili connessi al loro 'valore sociale'. In tal modo introducendo una crisi tra il momento della valorizzazione e quello ad esso solitamente associato e prima richiamato della dismissione al quale così si sostituisce, sia pure sempre in presenza di un legame con i profili connessi alla alienazione, il concetto di «sviluppo locale».

Si tratta di un cambiamento che senza dubbio riflette la diversa prospettiva, aziendalistica e privatistica (Caputi Jambrenghi, 2007; Francario, 2004; Portaluri, 2006), in cui il patrimonio

Tornando ora ai profili più strettamente connessi alla valorizzazione, intesa nella seconda accezione considerata in precedenza, occorrerà attendere oltre un decennio per intravedere,

a quota of the real-estate investment fund established by local authorities, also through wholly owned companies, to which are conferred properties that are the object of enhancement projects. It is provided that such funds thus established may invest directly in order to acquire properties leased by the public administration or participate in passive funds holding the license or rights of use of state-owned assets that provide the opportunity to lease all or a part of the property under concession.

Finally with the Law no. 183/2011 the possibility has been provided for the saving management funds established by the Ministry of Economy to buy buildings for office use of the local authorities or other public administrations, as well as other properties owned by the same entities for which the process of exploitation has been

completed. It is also provided that the shares of the SGR can be transferred free of any charge by a Ministerial Decree to the State Property Agency whose staff the SGR can make use of as a transitional measure<sup>3</sup>.

A decisive step in the process of centralization in the hands of the State Property Agency is recorded recently with the enactment of Legislative Decree no. 201/2011, ratified by Law no. 204/2011 with which it was introduced by Article 27, Article 33 bis to Legislative Decree no. 98 of 2011 by which the State Property Agency has been assigned the task of promoting initiatives to achieve the establishment of entities (real estate funds, consortia or companies - involving necessarily the entities that hold the goods and the State Property Agency as a financier along with a technical support committee) in order to exploit and

pubblico, ormai strumento fondamentale per il raggiungimento dei fini di interesse della collettività, viene proiettato, soprattutto a seguito dell'emanazione dei d. lgs. nn. 77/95 e 267/00, e che registra un'innovazione non soltanto sotto il profilo organizzativo (Franchini, 2006), ma anche a livello di 'strumentazione' a disposizione dell'ente proprietario<sup>4</sup>. Significativa, con riferimento alla realtà locale, la disciplina contenuta nella l. n. 136/2001 nella quale furono previste distinte procedure per la valorizzazione ed utilizzazione del patrimonio pubblico. Accanto alla proposizione di specifici progetti volti allo sviluppo, alla valorizzazione o all'utilizzazione di determinati beni da sottoporre all'Agenzia del Demanio era poi prevista la possibilità, per i beni immobili ad uso non governativo, di presentare progetti di valorizzazione o gestione compresi in piani di sviluppo, valorizzazione o utilizzo, sottoposti ad approvazione in sede di un'apposita conferenza di servizi convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o in via residuale era contemplata la possibilità di assegnare in concessione o in locazione, anche a titolo gratuito, determinati beni. Ed è proprio in questo panorama che vede la luce il c.d. 'programma unitario di valorizzazione degli immobili pubblici' che, per espressa previsione normativa, deve riguardare beni valorizzabili «mediante concessione d'uso o locazione, nonché [attraverso] l'allocatione di funzioni di interesse sociale, culturale, sportivo, ricreativo, per l'istruzione, la promozione delle attività di solidarietà e per il sostegno delle politiche per i giovani, nonché per le pari opportunità» (art. 3, comma 15 bis, l. n. 410/2001). È interessante proprio l'evoluzione dello strumento del programma di valorizzazione per il quale, successivamente, è stata prevista da un lato la possibilità «di assumere, in considerazione della tipologia e degli interventi previsti, il valore e

alienate the public real estate owned by the State, Regions and local authorities and the supervised entities.

### **Towards a revaluation of public profiles and a different consideration of the interest of the community**

Returning now to the profiles more closely related to the enhancement, intended in the second meaning considered above, it has taken more than a decade to catch a glimpse, within the regulatory provisions, of a different view of the property, with a consequent emergence of profiles related to their 'social value'. In this way, introducing a crisis between the exploitation and what is usually associated with it mentioned above of the disposal of which it replaces, albeit always in the presence of a link to the profiles associated with alienation, the concept of «local development».

This is a change that undoubtedly reflects the different perspective, between corporate and private law (Caputi Jambrenghi, 2007; Francario, 2004; Portaluri, 2006), where public property, now an essential tool for achieving aims of collective interest, is projected especially after the enactment of Legislative Decrees nos. 77/95 and 267/00, and which registers an innovation not only in terms of organization (Franchini, 2006), but also in terms of 'instruments' available to the public owner (4). Significant, with reference to locality, are the regulations contained in Law no. 136/2001 in which were provided different procedures for the exploitation and use of public assets. Along with the proposition for specific projects aimed at the development, exploitation or use of certain goods to be submitted to the State Property Agency, the opportunity was then

gli effetti dei piani, programmi e strumenti attuativi di iniziativa pubblica e privata, ai sensi della vigente normativa nazionale o regionale», e dall'altro il loro inserimento all'interno del «piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali» (art. 1, commi 313-319 della l. n. 244/2007) attraverso il recupero o il riuso di beni immobili pubblici «in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, economico e sociale e con gli obiettivi di sostenibilità e qualità territoriale e urbana».

È evidente il cambio di prospettiva che il nuovo assetto comporta attribuendo una rinnovata centralità al momento conoscitivo del patrimonio allo scopo di individuare, già in sede di prefattibilità, dei possibili interventi tendenti ad una 'ri-funzionalizzazione' dell'insieme di immobili interessati dal programma rispetto ai quali i tradizionali strumenti gestionali quali le concessioni d'uso, le locazioni, o quelli di nuova introduzione quali le «concessioni di valorizzazione» entrano in scena in un momento successivo rispetto all'atto di programmazione operando, per tale via, una separazione tra proprietà, che rimane pubblica, e gestione del patrimonio che viene affidata *ex lege* a un ente pubblico (economico).

Questo cambiamento di prospettiva lo si evince anche dalle riforme operate dapprima con l'art. 58 del d.l. n. 112/2008 con il quale, al fine di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province e Comuni e altri enti locali, è stato previsto l'obbligo per ciascun ente di procedere all'individuazione dei beni ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione, ovvero di dismissione, così predisponendo un piano integrato di alienazioni e va-

lorizzazioni immobiliari da allegarsi al bilancio di previsione. E in questa ottica acquistano un rilievo peculiare strumenti quali la locazione e la concessione a titolo oneroso, per un periodo non superiore a 50 anni, utilizzati per la valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni, essendo posto in capo al locatore e al concessionario l'onere di realizzare «interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso» per lo svolgimento di attività economiche o di attività a servizio dei cittadini.

In particolare, con riferimento allo strumento concessorio (concessione di valorizzazione), va sottolineato come attenta dottrina, nel valutarne la configurabilità anche alla luce delle diverse classificazioni operate nel corso degli anni, ha sottolineato come essa non solo risulti fungibile rispetto alla locazione ma si differenzi dal tradizionale strumento concessorio, non potendo il mero richiamo letterale in esso contenuto ritenersi riferito alla «concessione di beni pubblici» generalmente considerata, «dal momento che vi sono tipi diversi di concessioni che riguardano l'uso di beni pubblici e questi tipi non paiono suscettibili di riconduzione ad unità» (Tonoletti, 2008). Dunque, la concessione di valorizzazione viene a caratterizzarsi rispetto al tradizionale strumento concessorio in primo luogo per l'essere inserita all'interno di un processo di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, il cui primo momento è rappresentato dalla ricognizione effettuata dal concessionario non solo del bene, individualizzandolo all'interno del patrimonio dell'ente, ma della sua potenziale redditività attraverso interventi (effettuati dal privato), risultando, per tale via, oggetto della concessione non il bene «ma le utilità, pubbliche e private, economiche e sociali, comunque molteplici e diverse tra loro che emergono dalla real-

provided, for properties for non-governmental use, to submit projects for exploitation or management included in development, exploitation or use plans, subject to approval in a special multi-level decision conference convened by the President of the Council of Ministers, or in a residual way the possibility was contemplated of awarding a concession or lease, even freely, certain assets. And it is in this context that the so-called 'unified program of enhancement of public buildings' sees the light which, by express provision of law, must cover goods exploitable «by means of a license to use or lease, and [through] the allocation of functions of social, cultural, sporting, recreational, educational interest, as well as for the promotion of activities of solidarity and for the support of youth policies and for equal opportunities» (Article 3, paragraph 15 Law

no, 410/2001).

The evolution of the instrument of the programme of enhancement is interesting. It has been provided for it successively the opportunity on one hand «to assume, in consideration of its type and the planned actions, the value and effects of plans, programmes and implementation tools of public and private initiative, under the existing national or regional regulation», and on the other their insertion into the «plan for the exploitation of public property for the promotion and development of local systems» (Article 1, paragraphs 313-319 Law no. 244/2007) through the recovery or reuse of public property «consistent with the trend of territorial, economic and social development, and with the objectives of sustainability and territorial and urban quality.»

It is obvious the change in perspective

that the new structure involves giving a new prominence to the cognitive moment of the public assets, in order to identify, even in the pre-feasibility phase, possible interventions aimed at 're-functionalizing' the set of properties affected by the program in relation to which traditional management tools such as the use of concessions, leases, or those newly introduced such as «exploitation concessions» appear on the scene at a later time than the act of programming creating, in this way, a separation between ownership, which remains public, and management of heritage that is entrusted under law to a public entity (economic).

This change of perspective is also evident in the first reforms made by Art. 58 of Legislative Decree No 112/2008 whereby, in order to proceed with the reorganization, management and enhancement of the assets of regions,

provinces and municipalities and other local authorities, was foreseen for each public body the obligation to proceed with the identification of assets located in their area of competence, not related to the exercise of their official duties (capital goods), subject to exploitation or disposal, in order to set up an integrated plan of real estate exploitation and disposals to be attached to the budget.

And in this context take on particular importance instruments such as leasing and licensing against payment, for a period not exceeding 50 years, used for the development and use of property for economic purposes, being placed in the hands of the lessor and to the licensee the burden of putting in place «interventions for recovery, restoration, restructuring, also by introducing new uses» for the performance of business or activities

tà nella quale il bene è inserito» (Mercati, 2009).

Agli enti è poi riconosciuta la possibilità di individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi per il conferimento degli immobili anche, come detto in precedenza, a fondi comuni di investimento immobiliare. Previsione modificata dall'art. 27, comma 1, del d.l. n. 201/2011 con il quale è stato consentito anche agli enti partecipati dagli enti locali di individuare gli immobili suscettibili di valorizzazione o di dismissione. E così rientra in gioco lo strumento pianificatorio, al secondo comma dell'art. 27 richiamato viene riproposta la formazione di un «programma unitario di valorizzazione territoriale» per l'utilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà delle Regioni, Province e Comuni e di qualsiasi soggetto pubblico, anche statale che sia proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al d.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale. Va detto poi che l'approvazione del Piano da parte dell'amministrazione comunale non costituisce più, nel quadro così delineato, variante allo strumento urbanistico generale, essendo necessaria in tal senso una espressa previsione regionale.

Sempre nel quadro della ricognizione dei percorsi tesi alla valorizzazione del patrimonio immobiliare rileva la legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191/2009), con la quale in particolare si è disposta un'aggregazione delle procedure sulle locazioni passive e una razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle Amministrazioni. Inoltre, gli art. 2 e 3 del D.M. 30 luglio 2010, emanato ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191/2009, hanno previsto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di cui

for citizens.

In particular, with reference to the concession (concession for exploitation), it should be emphasized that careful legal theory, in evaluating the configurability also in the light of the different classifications made over the years, has emphasized that it not only proves fungible compared to renting, but differs from the traditional concession, since the mere literal recall contained in it cannot to be considered as referring to the «concession of public goods» generally considered, «as there are different types of concessions regarding the use of public goods, and these do not seem likely to be brought back to unity» (Tonolletti, 2008). Therefore, the concession of exploitation is characterized with respect to the traditional concession first of all by being inserted in a process of privatization of public real

estate, whose first step is represented by the recognition conducted by the licensee is not only of the asset, identifying it within the patrimony of the institution, but its potential profitability through interventions (carried out by the private sector), so that, in this way, the object of the concession is not the good in itself «but the public and private, economic and social utilities, however numerous and diverse, that emerge from the reality in which the good is inserted» (Mercati, 2009).. Public bodies are then given the opportunity to identify alternative forms of exploitation, in accordance with the principles of safeguarding the public interest and through the use of competitive tools for the conferment of real estate as well, as mentioned earlier, to real estate mutual funds, a provision amended by Article 27, paragraph 1, of Legislative Decree no. 201/2011

al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 265 e quelle individuate dall'Istat ai sensi dell'art. 1 della legge 196/2009, di trasmettere gli elenchi identificativi delle concessioni traslative di diritti soggettivi sui beni e servizi pubblici, ovvero sull'esercizio e la gestione anche indiretta degli stessi, conferite a soggetti pubblici o privati, in ogni settore e per qualsiasi oggetto; nonché delle partecipazioni, ovvero delle quote o azioni di società e/o enti possedute direttamente o indirettamente anche attraverso società controllate o collegate.

Un ulteriore tassello è stato aggiunto dal richiamato d.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo amministrativo con il quale è stata prevista l'individuazione di beni statali che possono essere attribuiti agli enti territoriali e locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), che ne dispongono nell'interesse della collettività rappresentata. Nuovamente il profilo sostanziale pubblicistico connesso alla valorizzazione viene coniugato con quello più strettamente economico. Le due anime, sociale ed economica, vengono così nuovamente costrette a una difficile convivenza nel contesto di questo provvedimento normativo, essendo previsto che gli enti attributari dei detti beni debbano favorirne la massima valorizzazione funzionale, anche attraverso l'inserimento in processi di alienazione e dismissione.

La determinazione del livello centrale verso la «valorizzazione» *lato sensu* intesa del patrimonio immobiliare trova conferma nella previsione di un potere sanzionatorio in capo al Governo per le ipotesi in cui l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati. È infatti prevista in capo al Governo la titolarità di un potere sostitutivo teso ad assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento in un apposito patrimonio vincolato, entro il qua-

with which entities participated in by local authorities were allowed to identify the property for exploitation or disposal. And in this way planning has an important role, in the second paragraph of the abovementioned Article 27 provides for the formation of a «unitary programme of territorial exploitation» for the functional use and regeneration of buildings that are the property of the regions, provinces and municipalities and any public entity, including the state whether they are the owners, keepers or managers of public properties, as well as property subject to exploitation procedures referred to in Law no. 85/2010 on federal public property. Then it must be said that the approval of the plan by the city administration is no longer, within the framework outlined, a variant on general urban planning, since an express regional provision is

necessary for that.

Still within the framework of the different ways for the exploitation of property an important role is played by the financial act for 2010 (Law No 191/2009) with which in particular is provided a combination of procedures on leases, and a rationalization of spaces used by the administrations. In addition, Articles 2 and 3 of the Ministerial Decree July 30, 2010, issued pursuant to Article 2, paragraph 222, of Law no. 191/2009, have provided for the obligation for all public administrations included in Legislative Decree no. 265 March 30, 2001, and those identified by ISTAT pursuant to Article 1 of Law no. 196/2009, to forward the lists of concessions for transferring rights on goods and public services, where their exercise and management even indirectly, conferred to public and private entities, in every area and

le con d.p.c.m. dovranno confluire i beni per i quali non sia stata presentata domanda di attribuzione.

A conclusione di questa rapida disamina di un complesso e frastagliato quadro normativo non si possono non richiamare quelle disposizioni che impongono ai soggetti pubblici di procedere ad una razionalizzazione degli spazi che evidentemente sono funzionali a un completamento di un reale percorso di 'valorizzazione' del patrimonio pubblico. Significativo in tal senso l'art. 2, comma 222, della legge 191/2009 con il quale, come s'è detto, è stato introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di trasmettere una serie di comunicazioni all'Agenzia del Demanio al fine di unificare in capo ad essa le procedure riguardanti le locazioni passive e di razionalizzare, appunto, gli spazi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni.

E così che le pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare annualmente all'Agenzia (entro il 31 gennaio) la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo nonché delle superfici occupate che in realtà non risultano più necessarie. Si tratta di informazioni sulla cui base la stessa Agenzia è tenuta poi ad elaborare un piano di razionalizzazione degli spazi da trasmettere alle amministrazioni interessate e al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze. Agenzia che è ormai l'unico soggetto competente a stipulare contratti di locazione di immobili per conto dello Stato, pena la nullità dei medesimi, nonché il soggetto titolare del potere/dovere di gestire in maniera accentrata le decisioni di spesa per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, o anche a procedere ad operazioni di permuta di beni del demanio e del patrimonio dello Stato con immobili adeguati all'uso governativo<sup>5</sup>.

for each object; as well as investments, i.e. shares of companies and/or entities owned directly or indirectly through subsidiaries or affiliates.

Another element was added by the aforementioned Legislative Decree no. 85/2010 concerning administrative federalism with which it was provided the identification of state assets that can be allocated to territorial and local authorities (municipalities, provinces, metropolitan cities and regions), which employ them in the interests of the community. Again the substantially public aspect connected to the exploitation is combined with the more strictly economic one. The two souls, social and economic, are being forced back to a difficult coexistence in the context of this legislative measure since it is foreseen that the bodies that have those assets at their disposal should favour the maximum

functional exploitation, also through processes of alienation and disposal. The determination of the central level (State) toward the 'exploitation' in a broad sense of real estate is confirmed by the provision of a sanctioning power in the hands of the government in those cases where the local authority is not using the property in accordance with the purpose and times indicated. And the government has a substitutive power in order to ensure the best use of the property, also through the contribution of a ring-fenced special capital, within which, with the Prime Ministerial Decree will merge the assets for which no applications for assignment have been submitted.

In concluding this brief discussion of a complex and uneven framework, one cannot but recall the provisions that require public bodies to carry out a rationalization of space that eviden-

## NOTE

<sup>1</sup> Sul punto la dottrina è assai ampia. Tra i numerosi autori che si sono occupati del tema cfr. gli approfondimenti svolti in Morbidelli, G. (Ed.) (2004), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Giappichelli, Torino; Arena, D. (2003), "La cartolarizzazione dei crediti e dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato: alcune riflessioni", *Giur. Merito*, n. 5, p. 1078; M. Nispi Landi, M. (2006), "Guida minima alle cartolarizzazioni", nota a Corte dei conti, sez. controllo, 31 marzo 2004, n. 4, *Foro amm.*, CDS, p. 1294; Police, A. (2008), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano.

<sup>2</sup> «Al fine di soddisfare il principio generale di chiarezza e di rappresentazione veritiera e corretta, nonché di garantire l'omogeneità, la confrontabilità ed il consolidamento dei bilanci dei servizi sanitari regionali, sono individuate le modalità di rappresentazione, da parte degli enti di cui all'articolo 19, comma 2, lettera c) e lettera b), punto i), ove ricorrano le condizioni ivi previste, delle seguenti fattispecie [...] i contributi in conto capitale sono rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione. I contributi sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, i contributi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di minusvalenza, viene stornata a provento una quota di contributo commisurata alla minusvalenza. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di plusvalenza, la plusvalenza viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata, unitamente alla riserva derivante dalla plusvalenza, per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Le presenti

ty are functional to a completion of a real activity of 'enhancement' of public assets. Significant in this respect is Article 2, paragraph 222 of Law No 191/2009 by which, as we have said, has been introduced an obligation for the government to transmit a series of communications to the State Property Agency in order to unify within it the procedures related to leases, and to rationalize, in fact, the spaces used by public administrations. In this way the public administrations are required to report annually to the agency (31 January) the three-year estimates of their space requirements and the areas that actually are no longer necessary. Using this information the agency itself then has to devise a plan for rationalization of the spaces to be transmitted to the authorities concerned and the Department of Treasury of the Ministry of Economy and

Finance. The agency is now the only body competent to enter into leases of real estate on behalf of the state, under pain of nullity of the said contracts, and the subject having the power/duty to manage in a centralized way spending decisions for the ordinary and extraordinary maintenance of buildings used by public administrations, or even to undertake the exchange of public property and assets of the State with properties appropriate for government use<sup>5</sup>.

## NOTES

<sup>1</sup>On this topic legal doctrine is vast. Among the various authors who have dealt with the theme cf. the analysis developed in AA.VV., *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, edited by G. Morbidelli, Giappichelli, 2004; D. Arena, *La cartolarizzazione dei crediti e dei proventi*

disposizioni si applicano anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati».

<sup>3</sup> Viene autorizzato il Ministero dell'Economia e delle finanze a conferire o a trasferire, con apposito DPCM, beni immobili dello Stato a uno o più fondi comuni di investimento o SGR i cui proventi saranno destinati alla riduzione del debito pubblico. Tra i beni conferiti vi è anche una quota non inferiore al 20% delle carceri inutilizzate e delle caserme assegnate in uso alle forze armate. È poi prevista l'alienazione a cura dell'Agenzia del Demanio dei terreni agricoli di proprietà dello Stato non utilizzati per altre finalità istituzionali, mediante trattativa privata per gli immobili di valore inferiore ai 400.000 euro o con asta pubblica per gli immobili di valore pari o superiore ai 400.000 euro.

<sup>4</sup> Sintomatica in tal senso è la giurisprudenza in materia di usucapibilità degli stessi beni demaniali che indica la preferenza di una 'messa a reddito' del patrimonio, indipendentemente dai vincoli imposti dalla natura (demaniale) del bene. Sullo stesso tema cfr. da ultimo Cass. SU, 14 febbraio 2011, n. 3665 nella quale si legge «Pertanto, la regola della non commerciabilità di detti beni, originariamente prevista dal legislatore in modo assoluto, incontra sempre più eccezioni, con la conseguenza, lungi però dal diventare "sistemica" nella normativa civilistica ed anzi configurando una diversità di enunciati tra codice civile e leggi ordinarie, che in alcune ipotesi la proprietà 'pubblica' del bene e la destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche (della collettività) diventano aspetti scindibili. In tale quadro vanno inserite le leggi aventi ad oggetto la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni (tra cui il d.l. 386/91, convertito nella legge n. 35/92), quelle riguardanti la privatizzazione di enti proprietari in maniera rilevante di beni pubblici (come l'Enel, ex legge 359/92, e le Ferrovie dello Stato, mediante delibera Cipe del '92), nonché il d.lgs. n. 267/2000, che ha consentito il trasferimento a società di capitali di beni pubblici da parte degli enti locali (con riferimento a 'i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni'), il d.l. n. 63/2002 (convertito nella l. n. 112/2002) che, tra l'altro, ha dato luogo alla costituzione

*derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato: alcune riflessioni*, in *Giur. Merito*, 2003, 5, p. 1078; M. Nispi Landi, *Guida minima alle cartolarizzazioni, comment to Corte dei conti* (court of Auditors), Control sect, 31 March 2004, n. 4, in *Foro amm.*, CDS, 2006, 4, p. 1294; AA.VV., *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, ed. by A. Police, Giuffrè, 2008.

<sup>2</sup> «In order to satisfy the general principle of clarity and true and correct representation, and to ensure consistency, comparability and consolidation of the budgets of regional health services, the modes of representation are identified, by the entities referred into Article 19, paragraph 2, letter c) and b), point i), whenever the conditions specified therein, of the following sorts [...] grants for capital from the region are recognized on the

basis of the order of allocation. Contributions are recognized in a separate item of net worth, with the simultaneous registration of a credit to the region. Where depreciable assets are used for the acquisition, contributions are then reversed to income on a systematic basis, commensurate with the amortization of the related assets, with the consequent sterilization of the amortization itself. In the event of supply of goods acquired through capital grants with the generation of capital loss, the amount of the contribution related to the loss is reversed. The remaining quota of the contribution is registered in the net worth and is used to sterilize the amortization of assets purchased with funds generated from disposal. In the event of the sale of assets acquired through capital grants with the generation of capital gain, the gain is directly entered in

di un'apposita società per azioni (la Infrastrutture S.p.A.), sotto la vigilanza del Ministro dell' Economia e delle Finanze) cui possono essere trasferiti beni pubblici sino alla legge n. 326/2003, con particolare riferimento all'art. 30 (che tra l'altro statuisce che «ai fini della valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato e con le procedure di cui al primo periodo del comma 15 dell'articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, vengono promosse le società di trasformazione urbana secondo quanto disposto dall'articolo 120 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che includano nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato, anche con la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'Agenzia del Demanio, delle regioni., delle province, e delle società interamente controllate dallo stesso Ministero...»), e la legge n. 112/2002 che all'art. 7 prevede al primo e decimo comma che «per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato è istituita una società per azioni, che assume la denominazione di Patrimonio dello Stato s.p.a.» e che «alla Patrimonio dello Stato s.p.a. possono essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili facenti parte del demanio dello Stato e comunque sugli altri beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato di cui all'art. 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ovvero ogni altro diritto costituito a favore dello Stato...». Pertanto, il solo aspetto della 'demanialità' non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività. In tal modo, risultando la collettività costituita da persone fisiche, l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell' umana personalità».

<sup>5</sup> Sono espressamente esclusi dalla permuta i beni immobili trasferibili a Regioni, Province e Comuni in base alle disposizioni contenute nel c.d. federalismo demaniale.

an equity reserve, without affecting the result for the year. The remaining share of the contribution is registered in the net worth and is used together with the reserves resulting from the gain, to sterilize the amortization of assets purchased with cash generated from discontinued operations. These provisions also apply to capital contributions by the state and other public entities, bequests and donations tied to the purchase of fixed assets, as well as contributions, donations and bequests of property by the state, region, other subjects public or private».

<sup>3</sup> The Ministry of Economy and Finance is authorized to confer or transfer, with a special Prime Ministerial Decree, property of the state to one or more mutual funds or asset management companies whose proceeds will be used for reducing debt. Among the assets transferred, there is also a quota

of at least 20% for unused prisons and barracks assigned to the armed forces. Alienation is also foreseen by the State Property Agency of of state-owned agricultural land not used for other purposes, by private agreement for property worth less than 400,000 euros or by public auction for properties with a value of or more than 400,000 euros.

<sup>4</sup> Symptomatic of this is the case law on acquisitive prescription of state property that indicates the preference of a "profitability" of the assets, regardless of the constraints imposed by the nature (state property) of the property. On the same theme see recently Court of Cass., United sections, February 14, 2011, n. 3665 which states «Therefore, the rule of non-marketability of such property, originally intended by the legislature in an absolute way, encounters more and more excep-

## REFERENCES

- Arena, D. (2003), "La cartolarizzazione dei crediti e dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato: alcune riflessioni", *Giur. Merito*, 2003, n. 5, p. 1078.
- Caputi Jambrenghi, V. (2007), "Beni pubblici tra uso e interesse finanziario", *Dir. Amm.*, n. 2, p. 165.
- Francario, F. (2004), "Privatizzazioni, dismissioni e destinazione «naturale» dei beni pubblici", *Dir. amm.*, n. 1, p. 89.
- Franchini, C. (2006), "L'organizzazione statale per la gestione dei beni pubblici", *Foro amm.*, TAR, n. 10, p. 3389.
- Mercati, L. (2009), *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Giappichelli, Torino, pp. 236, 254.
- Morbidegli, G. (Ed.) (2004), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Giappichelli, Torino.
- Nispi Landi, M. (2006), "Guida minima alle cartolarizzazioni", nota a Corte dei conti, sez. controllo, 31 marzo 2004, n. 4, *Foro amm.*, CDS, p. 1294.
- Police, A. (2008), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano.
- Portaluri, P.L. (2006), "Diritto comune e obblighi di servizio pubblico nella gestione e valorizzazione della proprietà immobiliare pubblica", *Foro amm.*, TAR, n. 2, p. 802.
- Tonoletti, B. (2008), *Beni pubblici e concessioni*, Cedam, Padova, p. XVIII.

tions, with the result, far however from being "systematic" in civil law and rather setting up a diversity of decisions between the Civil Code and ordinary laws, that in some cases the "public" property and the destination of the goods to public uses and purposes (of the community) become separable aspects. In this framework should be added the laws relating to the transformation of public institutions of an industrial and commercial nature into joint stock companies (including Legislative Decree no. 386/91, converted into Law No 35/92), those concerning the privatization of entities which owned a substantial proportion of public goods (such as Enel (Italian national electricity supply company), under Law No 359/92, and the State Railways, by resolution of the CIPE - Interministerial Economic Planning Committee of 1992), and Law no. 267/2000, which

allowed the transfer to companies of public goods by local authorities (with reference to "municipalities, provinces, metropolitan cities, mountain communities, island communities and unions of municipalities"), Legislative Decree no. 63/2002 (converted into Law no. 112/2002) which, among other things, led to the establishment of a separate joint-stock company (Infrastrutture s.p.a.), under the supervision of the Minister of Economy and Finance) to which public goods could be transferred until the Law no. 326/2003, with particular reference to Article 30 (which inter alia provides that "for purposes of exploitation, processing, marketing and property management of the state and with the procedures specified in the first sentence of paragraph 15 of Article 3 of Decree-Law no. 351, 25 September 2001, ratified with amendments by Law no. 410, 23 No-

vember 2001, companies are being promoted for urban transformation in accordance with Article 120 of the text of the laws on local government, referred to in Legislative Decree no. 267, August 18, 2000, that includes within its scope of intervention state-owned properties, with the participation of the Ministry of Economy and Finance, through the State Property Agency, by region., provinces, and companies wholly owned by the Ministry..."), and Law no. 112/2002, which in Article 7 provides in the first and tenth paragraph that "the development, management and sale of government assets has established a joint stock company, which was named "Patrimonio dello Stato s.p.a." and that "to the Patrimonio dello Stato s.p.a. can be transferred full or partial rights in immovable property forming part of the disposable or undisposable assets of the state, and other property included

in the general account of assets of the State referred to in Article 14 of Legislative Decree no. 279, of 7 August 1997, or any other law made by the state...". Therefore, only the aspect of "public property" appears limited in identifying goods which by their very nature, either are characterized by a collective use or, regardless of public or private ownership, are functional to the interests of the same community. In this way, since the community consists of individuals, the lease aspect of the asset in question gives way to the realization of fundamental interests essential for the successful development of the human personality.»

<sup>5</sup> Are expressly excluded from the exchange the real property transferred to Regions, Provinces and Municipalities pursuant to the provisions contained in the so called public property Federalism.

Dionisio Vianello, Centro Nazionale Studi Urbanistici del Consiglio Nazionale Ingegneri  
National Centre for Town Planning Studies of the National Council of Engineers

acta.vianello@gmail.com

**Abstract.** Dall'esperienza e dall'attività del Centro Nazionale Studi Urbanistici del CNI, e di AUDIS, Associazione aree urbane dismesse, l'Autore prospetta alcuni suggerimenti per uscire – a piccoli passi – dal tunnel della crisi.

Primo, fare le cose necessarie. Semplificare gli strumenti e le procedure della pianificazione. Provvedimenti da fare in tempi brevi ed a costo zero: la riforma urbanistica, riprendendo le proposte Lupi-Mantini già discusse e condivise nella scorsa legislatura dalla Commissione VIII della Camera Territorio e Ambiente; una nuova legge sul regime dei suoli, la proposta elaborata da CNA, CNI, ANCE e Tecnoborsa.

Secondo, fare le cose utili: qualità ed innovazione nei progetti di riqualificazione urbana. La Carta AUDIS sulla rigenerazione urbana; il Protocollo Qualità per Roma capitale.

Terzo, qualcosa in più: progetti mirati per lo start up. Il Social Housing. La città da rottamare. Il rinnovo del patrimonio residenziale. La dismissione degli immobili demaniali. Il riuso dei fabbricati industriali inutilizzati

In questa direzione è possibile analizzare il tema della valorizzazione attraverso, tra le molte, la chiave di lettura della conoscenza del bene nel suo ciclo di vita.

**Parole chiave:** Pianificazione, Strumenti urbanistici, Riqualificazione urbana, Dismissioni immobiliari

**Due righe di presentazione** Le considerazioni che seguono si rifanno alle mie esperienze di lavoro ed all'attività svolta nell'ambito di alcune associazioni che si occupano dei problemi del territorio.

Per più di 40 anni mi sono occupato di pianificazione redigendo numerosi piani comunali, ed anche alcuni provinciali e regionali.

Negli ultimi vent'anni la mia attività professionale prevalente è stata svolta come consulente di Fintecna – società di proprietà del Ministero del Tesoro – nella trasformazione delle aree industriali dismesse di proprietà dello Stato.

Nell'ambito culturale un primo riferimento significativo è il Centro Nazionale di Studi Urbanistici (CeNSU), organismo fondato nel 1965 come emanazione del Consiglio Nazionale

## Small steps to emerge from the tunnel

**Abstract.** Based on the experience and activities of the National Centre for Town Planning Studies of the National Council of Engineers (CNI), and AUDIS, the Disused Urban Areas Association, the author proposes some suggestions to emerge – with small steps – from the tunnel of the crisis.

First of all, do what is necessary. Simplify the planning regulations and procedures. Measures to take in the short term and at no cost: town planning reform, taking up the Lupi-Mantini proposals previously discussed and shared in the last legislation by Commission VIII of the Chamber on the Territory and Environment; a new law on the landholding system, the proposal developed by CNA (National Confederation of Artisans and Small and Medium Enterprises), CNI, ANCE (Italian National

Association of Construction Companies) and Tecnoborsa.

Secondly, do what is useful: quality and innovation in urban redevelopment projects. The AUDIS Charter on urban regeneration; the Quality Protocol for Roma Capitale.

Thirdly, something extra: targeted projects for start-ups. Social Housing. The city to be scrapped. The renewal of residential assets. The divestment of state-owned properties. The reuse of obsolete industrial buildings.

**Key words:** Planning, Town planning regulations, Urban redevelopment, Real estate divestment

### Two lines of introduction

The following considerations relate to my professional work experiences and activities carried out within the context of some associations that deal with issues concerning the territory.

Ingegneri, riconosciuto come Ente Morale con DPR 840/1975, di cui sono presidente dal 2003. Il CeNSU raccoglie gli Ingegneri che si occupano di urbanistica e svolge attività di studio e ricerca, partecipando attivamente al dibattito culturale e politico-legislativo.

Altra esperienza significativa è quella dell'Associazione Aree Urbane Dismesse (AUDIS), di cui sono socio fondatore, nata nel 1995 a Torino con lo scopo di sviluppare le sinergie tra pubblico e privato nel settore della riqualificazione delle aree industriali dismesse. AUDIS comprende quasi tutti i grandi Comuni italiani, i maggiori operatori privati (imprese e *developers*) e studiosi della materia.

La *mission* di queste associazioni è diversa: di carattere più generale, focalizzato sulla pianificazione e sulla *governance* del territorio, quella del CeNSU; più specifico quello di AUDIS che – come dice espressamente il nome – è concentrata essenzialmente sui temi della trasformazione e del rinnovo urbano.

Approcci diversi ma tra loro complementari; che però, coordinati insieme, consentono di avere una visione complessiva dei problemi; il che rende possibile di formulare una proposta organica e complessiva per un nuovo assetto dell'urbanistica, costruzioni ed immobiliare nel nostro paese.

**Delle cose necessarie: migliorare i requisiti di base attraverso una sostanziale revisione dei modi di fare urbanistica**

La riflessione non può che iniziare dal capitolo della pianificazione che sta a monte di tutto il resto. In quest'anno 2012 ricorre il 70° anniversario della legge urbanistica nazionale, la storica 1150/1942. Non c'è modo migliore per celebrare la

La riflessione non può che iniziare dal capitolo della pianificazione che sta a monte di tutto il resto. In quest'anno 2012 ricorre il 70° anniversario della legge urbanistica nazionale, la storica 1150/1942. Non c'è modo migliore per celebrare la

For over 40 years I have been involved in planning, drawing up numerous municipal plans, as well as some provincial and regional plans.

Over the last twenty years my professional activity has mainly involved working as a consultant at Fintecna – a company owned by the Ministry of the Treasury – in the transformation of disused industrial areas owned by the State.

In the cultural context a first important reference is the National Centre for Town Planning Studies (CeNSU), an organization founded in 1965 as an offshoot of the National Council of Engineers, recognized as a non-profit organization with Presidential Decree 840/1975, of which I have been the president since 2003. CeNSU brings together engineers involved in town planning and carries out studies and research, actively participating in the

cultural as well as the political and legislative debate. Another important experience is that of the Disused Urban Areas Association (AUDIS), of which I am a founding member, set up in 1995 in Turin for the purpose of developing synergies between public and private operators in the redevelopment of disused industrial areas sector. AUDIS encompasses almost all the large Italian Municipalities, the largest private operators (enterprises and developers) and experts in the field.

These associations have different missions: CeNSU's mission is more general and focused on the planning and governance of the territory, whereas AUDIS's mission is more specific and – as expressly stated by the name – is primarily focused on issues concerning transformation and urban renewal. These approaches are different but



ricorrenza di mandare finalmente in pensione il vecchio testo sostituendolo con una normativa adeguata alle esigenze dei tempi attuali.

### **Semplificare strumenti e procedure della pianificazione**

su alcuni punti essenziali.

1) Si ribadisce la necessità di una legge urbanistica nazionale che deve costituire il quadro di riferimento per l'attività delle regioni, definendo nel contempo gli obiettivi 'etici' di politica del territorio.

- La preminenza dell'ambiente e del paesaggio. Con le nuove leggi urbanistiche regionali i piani devono essere dotati di VAS (Valutazione ambientale strategica), ma i problemi pratici non sono pochi. Nel marzo 2010, in un convegno CeNSU tenutosi a Catania, si è riscontrato che troppo spesso l'approccio ambientale (VAS) e quello urbanistico (il piano) marcano ognuno per conto suo su binari diversi, paralleli ma non coincidenti; due progetti, due normative, che invece di incontrarsi spesso si scontrano. Il CeNSU ha avanzato proposte per migliorare la compatibilità con l'obiettivo di arrivare ad uno schema unitario di pianificazione con valenza ambientale. In poche parole, un solo piano ma fatto insieme da urbanisti ed esperti dell'ambiente.

- Vanno definite a livello centrale le linee fondamentali della pianificazione, attribuendo la priorità alla riqualificazione e/o trasformazione delle zone urbane degradate (aree industriali dismesse, quartieri popolari anni '50-'60, immobili demaniali, ecc.).

complementary, however when coordinated together they allow an overall view of the problems, which makes it possible to formulate an organic and comprehensive proposal for a new framework for town planning, construction and real estate in Italy.

### **Necessary actions include: improving the basic requirements through a substantial reassessment of how town planning is carried out**

The reflection must begin with planning, which comes before everything else. This year, 2012, is the 70th anniversary of the historical national town planning Law 1150/1942. There is no better way to celebrate this occasion than by sending the old text into retirement and replacing it with legislation suited to the needs of the present day.

Nell'Ottobre 2008 il CeNSU ha messo a punto una proposta complessiva di riforma del sistema di pianificazione, basata

### **Simplify planning regulations and procedures**

In October 2008 CeNSU developed a comprehensive proposal to reform the planning system, based on some essential points.

1) It stresses the need for a national town planning law that must represent the reference framework for regional activities, and at the same time define the 'ethical' policy objectives of the territory.

- The primacy of the environment and countryside. Under the new regional town planning laws plans must have a Strategic Environmental Assessment (SEA), but there are many practical problems. In March 2010, at a CeNSU conference held in Catania, it was noted that too often the environmental (SEA) and town planning (the plan) approaches march to their own beat along different tracks that are paral-

- Di conseguenza vanno minimizzate le nuove aree di sviluppo urbano, evitando (o almeno riducendo al minimo) l'ulteriore consumo di territorio agricolo. Obiettivi sui quali tutti concordano, facili da inserire in un testo di legge ed ancor più nei piani urbanistici, ma tutt'altro che facili da realizzare.

Facile a dirsi, ma difficile a farsi. A parole tutti concordano su questi obiettivi, spesso enunciati con grande clamore nelle leggi regionali e comunque sempre sbandierati nei piani, salvo poi essere allegramente dimenticati nella pratica di ogni giorno. Occorre quindi creare le condizioni perché questo avvenga: il che vuol dire ridurre gli extracosti degli interventi di riqualificazione - dovuti essenzialmente alle bonifiche ed ai vincoli storico-ambientali - pareggiandoli con quelli delle zone di espansione. In assenza di sussidi finanziari pubblici - come era stato con i PRU - diventa indispensabile la manovra sull'ICI ed una riduzione degli oneri aggiuntivi; tutte competenze comunali, come si vedrà in seguito.

2) Entrando nel capitolo degli strumenti, riteniamo inutilmente lungo e complesso il doppio sistema di pianificazione comunale. I piani strutturali si rivelano troppo spesso dei vuoti contenitori di slogan, e tuttavia per arrivare all'approvazione occorrono almeno due anni di tempo; oltretutto non sono nemmeno conformativi. Meglio a questo punto ricorrere ad un semplice documento programmatico, come è nella legge lombarda, e su questa base procedere poi alla pianificazione operativa con strumenti di area e/o settore: piano delle regole, servizi, infrastrutture, interventi strategici, ecc.

3) Anche se come urbanisti ci costa riconoscerlo, dobbiamo constatare che in Italia quasi tutti i progetti di qualche importanza si fanno in variante rispetto al piano generale. Il *focus*

but do not meet; two projects, two legislations, which instead of meeting often collide. CeNSU put forward proposals to improve compatibility with the objective of achieving a unified planning scheme that has environmental value. In short, a single plan but produced by town planners and environmental experts working together.

- The basic planning guidelines should be defined at a central level, the priority being placed on the redevelopment and/or transformation of degraded urban areas (disused industrial areas, working class neighbourhoods from the '50s-'60s, state-owned real estate, etc.).

- Consequently new areas of urban development should be kept to a minimum, avoiding (or at least minimizing) the further consumption of agricultural land. Objectives that everyo-

ne agrees on, that are easy to include in a piece of legislation and even more so in urban development plans, but above all that are easy to implement.

Easy to say, but difficult to achieve. Although everyone claims to agree with these objectives, often stated with great clamour in regional laws and in any case always bandied about in the plans, they are happily forgotten in everyday practice. It is therefore necessary to create the conditions to make it happen, which means reducing the extra costs of redevelopment works - essentially due to land reclamations and historical and environmental constraints - balancing them against those of the expansion areas. In the absence of public financial aid - as was the case under the PRUs (Urban Redevelopment Programmes) - the ICI (Local Property Tax) measure and the reduction of additional charges are

della pianificazione va quindi spostato dal piano alla variante, che non va considerata un'eccezione negativa da demonizzare, ma diventa invece il modo ordinario di fare urbanistica. Questo vuol dire passare da una logica di piano – che non può più essere imm modificabile come le tavole della legge – ad una logica di processo, definendo modi, condizioni, criteri dei processi negoziali tra pubblico e privato. Prendiamo come esempio i procedimenti di *public enquiry* correntemente utilizzati nel mondo anglosassone.

Queste considerazioni sono state più volte illustrate nel dettaglio dal CNI e CeNSU alle competenti commissioni parlamentari in sede di discussione sulle proposte di riforma urbanistica. Va peraltro sottolineato che nelle ultime tre legislature (XIV, XV, XVI) nella Commissione VIII della Camera si era registrato una sostanziale condivisione tra maggioranza ed opposizione su una proposta di base, denominata Lupi-Mantini nella XIV e XVI, e Mantini-Lupi nella XV. Ma nonostante questa buona partenza le proposte si arenarono definitivamente nelle secche di fine legislatura, e come sempre non se ne fece più niente.

La situazione attuale – come tutti sanno – è dominata dai temi economico-finanziari, sui quali si concentra tutta l'attenzione delle forze politiche; per cui sembra che per l'ennesima volta non ci sia spazio per la riforma urbanistica. Tuttavia, in una prospettiva non diciamo di liberalizzazione – qual è quella dell'attuale governo Monti – ma anche solo di semplificazione delle procedure, noi continuiamo a pensare che sia possibile riprendere la bozza Lupi-Mantini sia pure con qualche aggiornamento coerente con le considerazioni svolte, e portare finalmente a conclusione questa infinita telenovela.

essential; all under municipal jurisdiction, as we shall see later.

2) Turning to the theme of procedures, we consider the dual system of municipal planning to be unnecessarily long and complex. The structural plans too often prove to be empty vehicles for slogans, and yet it takes at least two years to get approval; moreover they do not even comply. At this point it would be better to refer to a simple programming document, as in the Lombardy law, and on this basis proceed to the operational planning with area and/or sector instruments: regulatory plan, services, infrastructures, strategic interventions, etc.

3) Even if as town planners it costs us to acknowledge it, we must note that in Italy almost all projects of any importance are carried out with variations to the general plan. The focus of the planning should therefore be

shifted from the plan to the variation, which should not be thought of as a negative exception to be demonized, but instead it becomes the ordinary way of carrying out town planning. This means moving from plan logic – which can no longer be unchangeable like the tables of the law – to process logic, defining methods, conditions and the criteria for negotiation processes between public and private entities. Let us take as an example the public enquiry procedures currently used in the English-speaking world.

These considerations have been explained in detail several times by CNI and CeNSU to the relevant parliamentary commissions during discussions on town planning reform proposals. Moreover, it should be noted that in the last three legislatures (XIV, XV, XVI) in Commission VIII of the Chamber there was significant agree-

### **Regime dei suoli, perequazione, indennità di esproprio**

la riforma urbanistica, gli urbanisti si sono concentrati sugli aspetti tecnici della pianificazione, in particolare sulle tecniche della perequazione.

Occorre superare l'inaccettabile disparità nel trattamento delle proprietà private conseguente alle diverse classificazioni imposte dai piani. Il rimedio suggerito dai tecnici è quello della perequazione, manovra peraltro recepita da tempo in molte leggi urbanistiche regionali, sia pure con forme e modalità diverse (perequazione, compensazioni, premialità, ecc.); ed estesamente applicata in numerosissimi piani comunali. Su questo argomento il CeNSU, nel luglio 2010, ha elaborato uno specifico documento dal titolo «Regime dei suoli e perequazione», al quale rimando per maggiori informazioni.

Negli ultimi mesi CNI e CeNSU hanno attivamente partecipato ad un gruppo di lavoro coordinato da Tecnoborsa che comprendeva gli Ordini professionali (CNA e CNI) ed altre associazioni dell'Immobiliare. Con la determinante consulenza del Prof. Paolo Stella Richter è stato predisposta una bozza di articolato di legge sul regime dei suoli, che si sta ora diffondendo presso gli enti ed associazioni interessate come base di discussione alla ricerca di un più ampio consenso.

Abbandonata l'aspirazione ad una impossibile indifferenza dei suoli alle scelte urbanistiche se non altro perché il territorio porta scritto nel suo DNA il crisma della differenza, ci siamo concentrati su due linee di approccio: la prima sul piano teorico attraverso una analisi comparata delle normative re-

Preso atto dell'impossibilità, per mancanza di volontà politica, di arrivare in tempi accettabili all'approvazione del-

ment among the government and the opposition with regard to a basic proposal, called Lupi-Mantini in the XIV and XVI legislatures, and Mantini-Lupi in the XV legislature. But despite this positive start the proposals permanently ran aground in the shallows at the end of the legislature, and as always nothing came of it.

The current situation – as everyone knows – is dominated by economic and financial issues, on which all the attention of the political forces is focused; so it seems that for the umpteenth time there is no room for urban reform. However, from a perspective not of liberalization – such as that of the current government headed by Monti – but even only of the simplification of procedures, we still think it is possible to take up the Lupi-Mantini draft again albeit with some updates in line with the considerations made,

and finally bring this endless soap opera to an end.

### **Landholding system, equalization, compensation for expropriation**

Having acknowledged the impossibility, due to lack of political will, to obtain approval for urban reform within an acceptable time frame, town planners have focused on the technical aspects of planning, and specifically on equalization techniques. Unacceptable inequality in the treatment of private properties arising from the different classifications imposed by the plans must be overcome. The solution suggested by technical experts is equalization, a measure that has been implemented for some time in many regional town planning laws, albeit with different methods and forms (equalization, compensation, incentives, etc.), and extensively applied in a great many

gionali esistenti, la seconda sul piano operativo attraverso un esame critico delle più significative esperienze attivate dagli enti locali.

Un riferimento non derogabile è dato dalle pronunce degli organi giurisdizionali, in primo luogo dalla fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 5/1980 con la quale si annullava l'ancoraggio al valore agricolo in caso di esproprio di aree che, anche se classificate non edificabili, presentavano tuttavia caratteristiche analoghe a quelle edificabili. Fino ai provvedimenti più recenti, quali la sentenza del Consiglio di Stato sul PRG di Roma (in riforma sostanziale della precedente sentenza del TAR Lazio) che, pur accogliendo il criterio della perequazione, ne ha però ribadito il carattere negoziale e non impositivo.

Partendo da queste premesse la proposta di legge affronta prima di tutto la *vexata questio* della determinazione del contenuto della proprietà fondiaria riguardo all'edificabilità; questione che, attenendo alla materia dell'ordinamento civile, rientra nell'esclusiva competenza legislativa dello stato. A tale scopo viene introdotto il concetto di area a vocazione edificatoria, che comprende le seguenti categorie:

- aree già legittimamente edificate;
  - aree edificabili secondo il piano urbanistico;
  - aree non edificate comprese nel perimetro dell'agglomerato urbano, o già dotate di opere di urbanizzazione o per le quali le opere stesse risultino già previste dal programma triennale delle opere pubbliche, o per le quali il proprietario abbia già assunto l'impegno di procedere alla loro realizzazione.
- Su questo telaio si innesta il discorso della pianificazione secondo uno schema che riprende in linea di massima le meto-

diche già attuate da parte di molti comuni. In sintesi si attribuisce un indice di edificabilità alle aree a vocazione edificatoria, ed una edificabilità effettiva alle aree classificate edificabili dal piano. L'edificabilità delle aree a vocazione edificatoria si realizza direttamente se queste sono comprese nelle zone edificabili del piano, mentre se non lo sono va trasferita nelle zone edificabili solo nel caso che si debba attuare un intervento di interesse pubblico.

Il comune in sede di piano può riservare a sé una quota della potenzialità edificatoria complessiva al fine di acquisizione compensativa di aree, realizzazione di standard urbanistici (compreso il social housing) premialità od altro. Il piano comunale deve comunque commisurare la potenzialità edificatoria alla edificabilità effettiva prevista.

Per l'indennità di esproprio si ribadisce il criterio del valore venale, che viene commisurato alla potenzialità edificatoria.

Le esperienze degli ultimi anni hanno comunque messo in rilievo le notevoli difficoltà che si incontrano in sede di applicazione della perequazione. Poiché tutto è rinviato a un negoziato tra le parti che comporta pur sempre procedure e valutazioni lunghe e complesse – ad esempio sui valori diversi dei diritti edificatori tra le zone di generazione e quelle di atterraggio – succede di frequente che non si riesca a raggiungere l'accordo tra le proprietà. Così le iniziative si bloccano, il privato si ferma, e di conseguenza anche il Comune non riesce a ottenere i benefici sperati, in particolare l'acquisizione gratuita delle aree ad uso pubblico. Ostacoli che si è cercato di superare con la concessione di premialità e compensazioni, ma anche questo provvedimento spesso non è sufficiente. In conclusione, la questione che si pone è se e in quali casi rende-

municipal plans. For further information see the specific document prepared by CeNSU on this issue in July 2010, entitled «Landholding system and equalization». In recent months CNI and CeNSU have actively participated in a working group coordinated by Tecnoborsa that included professional associations (CNA and CNI) and other associations in the real estate sector. With the key advice of Prof. Paolo Stella Richter draft legislation was drawn up on landholding systems, which is now disseminating in interested institutions and associations as a basis for discussion in the search for wider agreement.

Having abandoned the aspiration for the impossible indifference of the land to town planning decisions if only because the DNA of the territory is marked by differences, we have concentrated on two lines of appro-

ach: the first on the theoretical level through a comparative analysis of the existing regional regulations, and the second on the operational level through a critical examination of the most significant experiences implemented by local authorities. A reference that cannot be derogated comes from the court rulings, in the first place from the fundamental ruling no. 5/1980 of the Constitutional Court, with which it annulled the link to the agricultural value in the case of the expropriation of areas that, even if classified as land unsuitable for building on, had similar characteristics to land suitable for building on, up until more recent measures, such as the Council of State's ruling on the PRG (General Town Planning Scheme) of Rome (a major reform of the previous ruling of the Regional Administrative Court of Lazio) which, while accepting the equa-

lization criterion, however reiterated that its nature was negotiable and not imperative.

Starting with these premises, the proposed legislation first addresses the long-standing controversial issue of determining the content of land ownership as regards suitability for building; an issue that, relating to the civil law system, falls under the exclusive legislative jurisdiction of the State. For this purpose the concept of building areas was introduced, which includes the following categories:

- areas that are already lawfully built-up;
- areas that are suitable for building on according to the development plan;
- areas that are not built-up located within the perimeter of the urban conurbation, or where urbanization works have already been carried out

or where the same works are already planned in the three-year programme of public works, or where the owner has already committed to carry out such works.

This is the basis for the discussion on planning according to a scheme that in principle resumes the methods already implemented by many municipalities. In summary, a suitability for building index is assigned to building areas, and an actual suitability for building to areas classified as suitable for building on by the plan. Areas are considered suitable for building on by default if they are included by the plan in the areas deemed suitable for building, and if they are not the suitability for building criteria should only apply if a work of public interest is to be implemented.

In the plan the municipality may reserve a portion of the overall building

re obbligatoria la perequazione, vincolando i proprietari delle aree di atterraggio ad accogliere i diritti edificatori trasferiti.

L'ausilio che può dare una nuova disposizione di legge è quello di dare facoltà alla PA di rendere obbligatorio il trasferimento dell'edificabilità, imponendo l'accordo tra i privati proprietari delle aree di generazione con quelle di atterraggio; facoltà che – a nostro parere – non deve essere generalizzata ma limitata ai casi in cui il provvedimento si renda necessario per la realizzazione di un'opera pubblica.

Per quanto riguarda altri casi di sperequazione, come ad esempio:

a) le sperequazioni tra aree classificate come zone di completamento (e quindi con oneri di urbanizzazione più ridotti) con altre aree in situazioni consimili che nei piani vengono classificate come zone di espansione (con oneri di gran lunga maggiori);

b) le sperequazioni tra le proprietà che vengono avvantaggiate in seguito alla realizzazione di opere e/o infrastrutture pubbliche; disparità che un tempo si compensavano con i contributi di miglioria;

c) le compensazioni a livello di area vasta tra comuni che sono penalizzati dalla previsione di interventi con forte impatto ambientale (centrali, inceneritori, discariche, ecc.), e quelli vicini che utilizzano tali opere traendone vantaggi senza subirne gli inconvenienti.

In questi casi la perequazione – almeno come è stata finora configurata – non serve a nulla. L'unica manovra che può dare risultati e garantire una perfetta equità tra i proprietari è quella fiscale. Gli Ingegneri fin dal 1997 – in una proposta messa a punto sotto la presidenza di Giovanni Travaglini con il consi-

potential for itself for the purpose of acquiring areas by way of compensation, implementing town planning standards (including social housing), incentive schemes or other purposes. The municipal plan must in any case adjust the building potential on the basis of the expected actual suitability for building.

The market value criterion, which is adjusted on the basis of the building potential, is affirmed as regards compensation for expropriation.

The experiences of recent years have in any case highlighted the considerable difficulties encountered in applying equalization. Since everything is referred to a negotiation between the parties that nevertheless involves long and complex procedures and assessments – for example on the different values of the building rights between regeneration areas and 'lan-

ding areas' – the owners are often unable to reach a decision. This leads to initiatives being blocked, private parties come to a standstill, and as a result even the Municipality does not manage to obtain the desired benefits, in particular the free acquisition of areas for public use. Attempts have been made to overcome these obstacles by granting incentives and compensation, but even this measure is often not enough. In conclusion, the question that arises is whether and under what circumstances it is possible to make equalization mandatory, obliging the owners of 'landing areas' to accept the transferred building rights.

The assistance that a new legislative provision can provide is to give Public Administrations the power to make the application of suitability for building mandatory, by imposing an agreement between the private ow-

glio e l'assistenza di Vincenzo Caianiello, Presidente emerito della Corte Costituzionale, messa a punto sotto il profilo tecnico dal compianto amico Guido Colombo – hanno proposto l'utilizzo dell'ICI come strumento di gestione politico-amministrativa, come strumento propulsivo e dissuasivo di gestione urbanistica e, quindi, con finalità perequative. La proposta è stata presentata anche in sede di audizione alla Commissione VIII del Parlamento riscuotendo notevole interesse.

### **Delle cose utili: più qualità ed innovazione nei progetti urbani**

Il panorama delle cose da fare non si esaurisce con le manovre sulla pianificazione, pure propedeutiche ad ogni altro intervento. Può infatti comprendere altri provvedimenti utili per rilanciare un nuovo ciclo edilizio diverso dal precedente; anche perché sono quasi tutti a costo zero.

### **La stagione della riqualificazione e del rinnovo urbano**

La stagione del rinnovo urbano inizia nel 1995 con i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU). I PRU ebbero un grande successo, anche perché furono dotati di finanziamenti molto consistenti – circa 800 miliardi – utilizzati in prevalenza per pagare i costi delle bonifiche, pareggiando in tal modo i costi di urbanizzazione con i più tradizionali interventi di espansione. Sono partiti così i grandi progetti di trasformazione urbana, tanto che si favoleggiava di un nuovo risascimento per le città italiane. I tempi necessari per ottenere il cambio d'uso urbanistico si sono molto ridotti rispetto a quelli precedenti avvicinandosi (quasi) alle medie europee.

ners of generation areas and those of "landing areas"; in our opinion this power should not be generalized but rather limited to cases where the measure is necessary for the creation of a public work.

As regards other cases of disparity, such as for instance:

a) inequality between areas classified as completion zones (therefore with lower urbanization charges) and other areas in similar situations that in the plans are classified as expansion zones (with much higher charges);

b) inequality between properties that are favoured following the implementation of public works and/or infrastructures; disparity that was once offset with improvement contributions;

c) compensation on a large scale between municipalities penalized by the planning of works with a heavy environmental impact (plants, inci-

nerators, landfills, etc.) and nearby municipalities that use such works to their advantage without suffering the drawbacks.

In these cases equalization – at least how it has been configured to date – is of no use. The only measure that can produce results and ensure perfect equality between the owners is fiscal. Since 1997 engineers – in a proposal developed under the chairmanship of Giovanni Travaglini with the advice and assistance of Vincenzo Caianiello, distinguished President of the Constitutional Court, developed from a technical point of view by the late Guido Colombo – have proposed the use of ICI as a political and administrative management tool, as a driving tool and deterrent in town planning management and, therefore, for equalization purposes. The proposal was also presented at a hearing at Parlia-

Dopo il boom del decennio 1995/2005 è cominciato il riflusso. La programmazione negoziata ha mostrato i suoi limiti. Già con i PRUSST l'interesse è calato, anche perché ci si è accorti che non è possibile scaricare i costi delle infrastrutture sul bilancio degli interventi.

Nel 2007 scoppia la crisi, prima finanziaria, poi economica. Il settore edilizio è il più colpito: cade la domanda, le banche non finanziano né i privati né gli operatori, nessuno investe più nei progetti di sviluppo. Non si tratta di una crisi ciclica, come le precedenti, ma di una crisi strutturale; per cui è certo che, superata la fase di declino, si avvierà un nuovo ciclo con forme e modalità affatto diverse da quello che ha caratterizzato gli ultimi sessant'anni.

I dati sono impietosi. I nuovi progetti sono fermi, quelli già avviati procedono stentatamente. Le trattative tra pubblico e privato si trascinano all'infinito. Chi ha fatto gli accordi prima del 2007, in tempi di vacche grasse, ora si accorge che non ce la fa più a rispettare i patti e chiede di rivedere le convenzioni. D'altra parte i comuni, in grave crisi finanziaria, sono ansiosi di incassare gli oneri aggiuntivi che dovrebbero servire a realizzare le infrastrutture mancanti, quando addirittura - purtroppo sempre più di frequente - non li utilizzano per ripianare il deficit di bilancio.

La questione centrale riguarda la definizione degli oneri aggiuntivi rispetto a quelli di legge (oneri di urbanizzazione con relative opere a scomputo, contributo sul costo di costruzione, ecc.). Nessuno contesta che ci debbano essere degli extraoneri, perché la realizzazione dei grandi progetti urbani in genere aggrava il deficit preesistente; ma in che quota i relativi costi vanno addossati ai privati? Il pubblico è sempre obbligato a

coprire il resto della spesa? E se non ha le risorse cosa deve fare? Bloccare i progetti privati che non garantiscono la copertura dei costi di infrastrutturazione? Tutti quesiti ai quali non è certo facile rispondere.

A nostro avviso occorre stare lontani da posizioni troppo rigide, spesso viziate da pregiudizi ideologici, e seguire invece una linea pragmatica, orientata al raggiungimento di risultati accettabili, tanto più in situazioni critiche come l'attuale. Le Regioni dovrebbero fissare dei parametri di riferimento con un range di valori entro i quali i comuni potranno condurre la trattativa tra pubblico e privato in modo da superare l'incertezza che pregiudica la credibilità dei piani finanziari allegati ai progetti. Troppe variabili, e troppo aleatorie; in un periodo di crisi nessuno è in grado di prevedere con ragionevole certezza l'intero capitolo dei ricavi, prezzi di vendita, tempi di collocazione, oneri finanziari. Meglio invece adottare procedimenti più semplificati ma meno suscettibili di errori, ad esempio individuando attraverso confronti con le *best practice* dei *benchmark* che possano servire come riferimento nelle trattative tra pubblico e privato.

Nei piani finanziari si dovrebbe inoltre tener conto di alcuni fattori che penalizzano il riuso in confronto al nuovo. Ad esempio i costi delle bonifiche per i siti più inquinati, oneri che in assenza di finanziamenti (com'era stato per i PRU) stanno bloccando numerosi progetti in tutto il paese. Ed ancora l'aggravio di spesa derivante dai vincoli storico-ambientali imposti dalle Soprintendenze nei progetti che comprendono testimonianze di archeologia industriale.

Si tratta evidentemente di fattori di cui bisogna tener conto nella determinazione degli oneri aggiuntivi, e quindi in sede di Piano

ment Commission VIII and received considerable interest.

#### **Useful actions: more quality and innovation in urban projects**

The scope of things to do does not run out with the planning measures, although they come before any other action. It may in fact include measures useful for relaunching a new building cycle different to the previous one; also because almost all have no cost.

#### **The period of redevelopment and urban renewal**

The period of urban renewal began in 1995 with the Urban Redevelopment Programmes (PRU). The PRUs were a great success, also because they included large amounts of funding - around 800 billion - mainly used to pay the costs of land reclamation, thereby balancing urbanization costs

against the more traditional expansion works. This is how the large urban transformation projects got started, to the extent that there was talk of a new renaissance for Italian cities. The time required to obtain the town planning change of use is much shorter than before, (almost) approaching the European average.

The reaction started after the boom of the decade 1995/2005. The negotiated programme demonstrated its limits. Interest had already dropped with the PRUSSTs (Programmes of Urban Redevelopment and Sustainable Development of the Territory) also because it was realized that infrastructure costs cannot be deducted from the works budget.

In 2007 the crisis, first financial then economic, erupted. The building sector was hit the hardest: demand fell, the banks would not finance private

parties or operators, and no one was investing in development projects any more. This was not a cyclical crisis like the previous ones, but rather a structural crisis; therefore it is certain that, once the decline phase has passed, a new cycle will start with different forms and methods to those that have characterized the last sixty years.

The data is unforgiving. New projects are at a standstill, and those that had already begun proceed with difficulty. Negotiations between public and private parties drag on indefinitely. Those who made agreements before 2007, in the time of the fat cows, now realize that they can no longer respect the pacts and ask to review the agreements. On the other hand municipalities, in serious financial crisis, are anxious to collect the additional charges that must be used to establish missing infrastructures, even

when - unfortunately increasingly often - they do not use them to offset the budget deficit.

The central issue concerns the definition of the additional charges with respect to those provided for by law (urbanization charges with the relative works deducted, contribution to the cost of construction, etc.). No one disputes the need for the extra charges, as the implementation of major urban projects typically increases the existing deficit; but to what extent should the relative costs be born by the private sector? Is the public always obliged to cover the remaining expenditure? And if it doesn't have the resources what should it do? Block private projects that do not guarantee the coverage of infrastructure costs? These are all questions to which there is no easy answer.

In our opinion it is wise to stay away

Economico-Finanziario (PEF) collegato al progetto urbanistico. L'aggravio dovuto a questi oneri rischia di mettere in crisi qualsiasi bilancio che si limiti alla sola trasformazione e vendita degli immobili. Diventa infatti sempre più difficile far quadrare i conti se non si comprende nel business plan anche la gestione degli immobili finiti, delle reti tecnologiche, dei servizi pubblici e privati.

### **La Carta AUDIS sulla rigenerazione urbana**

C'è una ricetta che costa poco ma può dare ottimi risultati: puntare sulla qualità (urbanistica, architettonica, ambientale) del progetto, sulla ecocompatibilità, sul risparmio energetico. Su queste basi è stata impostata la Carta AUDIS sulla rigenerazione urbana: una carta di principi e regole, che definisce le nove qualità che ogni progetto di trasformazione dovrebbe rispettare.

Dalla carta dei principi attraverso successive verifiche ed approfondimenti sul campo si è passati alla messa a punto di un vero e proprio protocollo, una *check list* completa di obiettivi, criteri, parametri ed indici. Il riferimento è alle procedure utilizzate per la classificazione bioclimatica degli edifici (LEED, CasaClima, ecc.) ovviamente tenendo conto delle sostanziali differenze che intercorrono tra il livello urbanistico e quello edilizio, per cui molti parametri sono di natura qualitativa e non quantitativa.

Il Protocollo è già stato verificato con la Regione Emilia Romagna, valutando a posteriori i risultati di sei progetti urbani nei maggiori Comuni della Regione, ma l'applicazione più redditizia è sicuramente in sede preventiva, ad esempio valutando i progetti presentati dai privati nella fase prelimina-

from positions that are too rigid, often tainted by ideological prejudices, and instead follow a pragmatic approach aimed at achieving acceptable results, especially in critical situations like that of the present day. The Regional Governments should set reference parameters with a range of values within which the municipalities can conduct negotiations between public and private operators so as to overcome the uncertainty that affects the credibility of the financial plans attached to the projects. Too many random variables; in a crisis period no one is able to predict with reasonable certainty all the revenues, sale prices, time required to rent or sell property or financial charges. Instead it is better to adopt procedures that are simpler but less susceptible to errors, for instance identifying, through a comparison of the best practices, the benchmar-

ks that may be used as a reference in negotiations between the public and private sectors.

The financial plans should also take into account some factors that penalize reuse in comparison to the new, for example the costs of land reclamation for the most polluted sites, charges that without funding (as was the case for the PRUs) are bringing many projects throughout the country to a halt; and even the increased costs arising from the historical and environmental restrictions imposed by the Soprintendenze (regional boards of the Ministry of Cultural Heritage and Activities) in projects that include evidence of industrial archaeology. It clearly involves factors that should be taken into account when the additional charges are calculated, and therefore in the Economic-Financial Plan (PEF) connected to the town planning project.

re di formazione dei piani al fine di selezionare i più idonei e coerenti con gli obiettivi dell'amministrazione.

### **Il Protocollo qualità per Roma capitale**

Un secondo test importante è quello che AUDIS sta sviluppando con il Comune di Roma per la valutazione dei progetti per Roma Capitale in attuazione del nuovo PRG. Di concerto con i *developers* operanti nell'ambito cittadino AUDIS sta traducendo la carta in un vero e proprio strumento di valutazione – il Protocollo della qualità per Roma capitale – articolando le nove qualità attraverso una *checklist* contenente i parametri di valutazione. L'obiettivo è quello di fornire agli operatori una guida per la formazione dei progetti e contestualmente agli uffici del comune uno strumento di valutazione condivisi da entrambe le parti. Con l'intesa che il rispetto delle indicazioni del Protocollo dovrà garantire una sensibile riduzione dei tempi di approvazione dei progetti pubblico-privato - PRINT (Programmi integrati), Progetti Urbani delle centralità, applicazione dei criteri perequativi – rispetto alle attuali complesse e lunghissime procedure.

### **Qualcosa in più: progetti mirati per lo start-up**

Il *compact* proposto può essere completato con un pacchetto di interventi che interessano alcuni nodi fondamentali delle politiche urbane.

### **Il social housing**

In periodi di crisi la domanda di edilizia sociale è sempre in forte incremento e richiede risposte rapide ed efficaci, che

The increase caused by these charges threatens to cause a crisis for any budget that is limited to the transformation and sale of property alone. In fact it becomes increasingly difficult to balance the books if the business plan does not also include the management of finished properties, technological networks, and public and private services.

### **The AUDIS Charter on urban regeneration**

One recipe that does not cost much but can produce excellent results is: focus on the quality (town planning, architectural, environmental) of the project, environmental friendliness, and energy saving. The AUDIS Charter on urban regeneration was established on this basis: a charter of principles and rules that define the nine qualities with which each transforma-

tion project must comply. The charter of principles, through subsequent checks and further investigations in the field, led to the development of a genuine protocol, a checklist complete with objectives, criteria, parameters and indexes. The reference is to the procedures used for the bio-climatic classification of buildings (LEED, CasaClima, etc.) obviously taking into account the substantial differences that exist between town planning and construction, for which many parameters are by nature qualitative and not quantitative.

The Protocol has already been verified with the Emilia Romagna Regional Government, retrospectively assessing the results of six urban projects in the largest Municipalities of the Region, but the most profitable application is certainly preliminary, for example evaluating projects submitted by pri-

devono muoversi su linee diverse da quelle tradizionali. Una chiave – anzi, per dirla in un linguaggio corrente, una chiavetta – che al momento può dare un po' di ossigeno a tante operazioni in grave difficoltà – è rappresentata dal *social housing*. In materia di politica abitativa si richiama il Documento della Commissione VIII della Camera dei Deputati, datato 2010, e quindi da aggiornare con quanto successo dopo: il maxifondo CDP e lo sviluppo dei fondi di SH, attivati da operatori privati con la partecipazione della CDP, il sostegno delle fondazioni bancarie e la partecipazione degli enti locali (Regioni, Comuni, ecc.).

Prima linea d'azione: affrontare l'emergenza mettendo immediatamente a disposizione alloggi per le situazioni di grave disagio abitativo mediante l'acquisto di immobili sul mercato dell'invenduto; un mercato che secondo la Commissione VIII si aggira oggi su 80/120.000 alloggi. Iniziative già peraltro avviate da diverse Regioni con l'ausilio di fondi privati.

Secondo, intervenire a supporto degli interventi di rinnovo urbano attualmente in difficoltà ottenendo quindi un duplice risultato: sostenere il comparto residenziale sociale e nel contempo contribuire al rilancio dei progetti in crisi.

### **La città da rottamare**

Altro asset da sviluppare è quello che in un memorabile convegno AUDIS di qualche anno fa abbiamo chiamato «la città da rottamare». Riprendere in mano i vecchi quartieri ERP degli anni '50-'60, riqualificarli, ristrutturarli, ricostruirli, dotarli dei servizi mancanti. Obiettivo lodevolissimo, ma irto di difficoltà: una per tutte la realizzazione degli alloggi parcheggio, con il trasferimento degli affittuari dalle vecchie abitazioni ad

vate parties in the preliminary phase of developing the plans in order to select those that are most suitable and in line with the administration's objectives.

### **The Quality Protocol for Roma Capitale**

A second important test is being developed by AUDIS and the Municipality of Rome and concerns the assessment of projects for Roma Capitale in implementation of the new PRG. In consultation with developers operating in the city, AUDIS is transforming the charter into a proper assessment tool – the quality protocol for Roma Capitale – structuring the nine qualities by means of a checklist containing the evaluation parameters. The objective is to provide the operators with a guide for developing the projects and at the same time provide the municipi-

ality offices with an evaluation tool shared by both parties. With the understanding that compliance with the Protocol guidelines will ensure a significant reduction in the time required for the approval of public-private projects – PRINT (Integrated Programmes), Urban Projects on centrality, the application of equalization criteria – compared to the current complex and very long procedures.

### **Something extra: targeted projects for start-ups**

The compact proposal can be completed with a package of interventions concerning some key issues in urban policies.

### **Social housing**

In times of crisis there is always a sharp increase in the demand for social housing and it requires rapid and

alloggi temporanei, e così via. A livello centrale è indispensabile destinare con continuità consistenti risorse pubbliche alla riqualificazione del patrimonio ERP, anche perché è impensabile finanziare i nuovi interventi solamente con i proventi delle cessioni degli alloggi. Vendite che peraltro sono un'arma a doppio taglio. Molte ATER – significativo il caso dell'ALER di Milano, la maggior azienda della casa del nostro Paese – dopo la legge 560/93 hanno alienato parte del loro patrimonio, vendendo gli alloggi migliori ma purtroppo tenendosi i più scadenti perché inaccessibili all'utenza. Risultato: dopo poco tempo mancavano addirittura i fondi per la manutenzione e la riqualificazione degli immobili rimasti in proprietà.

E, quando si è riusciti ad ottenere qualche finanziamento, quasi sempre gli interventi si sono bloccati di fronte alla parcellizzazione della proprietà conseguente alle vendite frazionate – i famigerati condomini misti pubblico-privati – per l'impossibilità di utilizzare i contributi pubblici a favore degli alloggi divenuti privati.

Sul piano tecnico l'ipotesi più corrente è la densificazione, dove l'incremento di cubatura viene concesso per compensare gli operatori privati disponibili ad intervenire. Ma anche questo espediente quasi mai è risolutivo. Le zone PEEP hanno già indici elevati e aumentarli ancora potrebbe portare a edificazioni troppo massicce, oltre tutto non appetibili dal mercato.

È inevitabile, quindi, programmare anche qualche intervento ex novo, da mettere in sistema con quelli di riqualificazione. L'ipotesi preferibile è senza dubbio quella di prevedere nei progetti di trasformazione urbana una quota di aree e/o costruzioni da realizzare in regime di SH, peraltro già assimilati a standard urbanistici dalle leggi regionali. Condizione non derogabile per

effective responses, which must take different approaches to the traditional ones. One solution that at the moment can breathe a little oxygen into many seriously difficult situations is social housing. As regards housing policies refer to the Document of Commission VIII of the Chamber of Deputies, dated 2010, which should be updated with the events that followed: the CDP (Cassa Depositi e Prestiti) maxi fund and the development of SH (social housing) funds, activated by private operators with the involvement of the CDP, the support of banking institutions and the involvement of local authorities (Regional Governments, Municipalities, etc.). The first line of action: address the emergency by immediately providing accommodation for serious housing issues by acquiring properties on the unsold market; a market that accor-

ding to Commission VIII is hovering at around 80/120,000 accommodations. This initiative has already been implemented by several Regional Governments with the help of private funds.

Second, act to support urban renewal interventions that are currently in difficulty thereby obtaining a twofold result: supporting the social housing sector and at the same time contributing to the relaunch of projects in crisis.

### **The city to be scrapped**

Another asset to be developed is that which in a memorable AUDIS conference held a few years ago was called «the city to be scrapped». Take back the old ERP (Public Housing) districts of the '50s-'60s, redevelop them, restructure them, reconstruct them, and equip them with the missing services.

il SH è quella di abbassare il prezzo dei terreni, anche perché il prezzo di vendita (o il canone di locazione) dell'immobile non deve superare i limiti fissati dalle convenzioni comunali. Nelle aree già urbanizzate, oppure in quelle già classificate dai piani come edificabili, quasi sempre il valore di carico del terreno è troppo elevato, per cui diventa difficile rimanere al di sotto delle soglie prefissate per il SH.

### **Il rinnovo del patrimonio residenziale**

I Piani Casa licenziati dal governo centrale e spesso modificati dalle regioni hanno cercato di incentivare il rinnovo del patrimonio residenziale privato, in gran parte obsoleto e bisognoso di adeguamenti tecnologici finalizzati al risparmio energetico. Tuttavia finora i risultati sono stati fortemente deludenti, tranne che in qualche caso, come il Veneto, dove sono prevalenti le tipologie monofamiliari. È essenziale favorire gli interventi di sostituzione edilizia superando gli intoppi che attualmente non consentono di assimilarla alla ristrutturazione edilizia; vedi le recenti pronunce sul rispetto della sagoma che stanno bloccando gli interventi in Lombardia. Più difficile invece superare gli ostacoli derivanti dal potere d'interdizione dei condomini nelle proprietà frazio-

nate in quanto rientrano nel dominio del diritto di proprietà. Materia di grande complessità – sia politica che tecnica – in quanto non è possibile stravolgere situazioni storicamente consolidate, ma certamente si possono attivare provvedimenti intesi a facilitare gli interventi edilizi da parte della maggioranza dei condomini, incentivandoli anche mediante agevolazioni fiscali (ICI) e premialità perequative.

### **La dismissione degli immobili demaniali**

Stanno procedendo con lentezza i primi esperimenti di federalismo demaniale in seguito agli accordi stipulati tra l'Agenzia del Demanio ed alcuni dei maggiori comuni. È evidente comunque che le dismissioni non sono generalizzabili a tutte le situazioni, ma sono possibili – e soprattutto utili – solo per i comuni di maggiori dimensioni, dotati della capacità finanziaria e tecnico-operativa per gestire il processo di valorizzazione. Per la gran parte del patrimonio dismissibile è invece preferibile ricorrere all'opera di intermediari, quali potrebbero essere fondi immobiliari dedicati analoghi a quelli dedicati al social housing, partecipati dalla Cassa Depositi e Prestiti insieme con le banche ed altre istituzioni finanziarie, enti locali ed operatori del real estate.

A highly praiseworthy goal but fraught with difficulties: an example is the construction of parking spaces, with the transfer of the tenants from their old homes to temporary accommodation, and so on. On a central level the continuous allocation of substantial public resources to the redevelopment of the ERP heritage is essential, also because financing the new works with the proceeds of property sales alone is inconceivable. Sales that moreover are a double-edged sword. Many ATERs (Public Housing Agencies) – a significant case is that of ALER in Milan, the largest housing agency in Italy – after Law 560/93 was passed sold part of their assets, selling the best properties but unfortunately holding on to the poorest quality ones due to their being inaccessible to users. The result: after a short time there was a lack of funds for the maintenance and

redevelopment of the properties they still owned. And, when some funding was obtained, the works were almost always blocked due to the subdivision of the property resulting from split sales – the infamous mixed public-private condominiums – due to the impossibility of using public contributions to improve accommodation that had become private. On a technical level the most current hypothesis is densification, where an increase in the cubic capacity is granted to compensate private operators willing to intervene. But even this workaround is almost never decisive. The PEEP zones already have high indexes and increasing them even further may lead to constructions that are too large, and above all not attractive to the market. Therefore programming some works ex novo is inevitable, to be placed in

the system along with redevelopment works. The preferred hypothesis in urban transformation projects is clearly planning for some of the areas and/or constructions to be built under the SH scheme, moreover already assimilated to town planning standards by regional laws. A necessary condition for SH is lowering the price of the land, also because the sale price (or the rental fee) of the property must not exceed the limits set by municipal agreements. In areas that are already urbanized, or areas already classified by the plans as suitable for building, the value of the land is almost always too high, and it therefore becomes difficult to remain below the pre-established threshold for SH.

**The renewal of residential assets**  
The Housing Plans released by the

central government and often amended by regional governments have attempted to promote the renewal of the private residential assets, to a large extent obsolete and in need of technological improvements aimed at energy saving. However until now the results have been deeply disappointing, except for some cases, such as Veneto, where single-family housing is predominant. It is essential to encourage building replacement works overcoming the roadblocks that currently do not allow it to be assimilated to building renovation; see the recent rulings on profile compliance that are blocking works in Lombardy. Whereas it is more difficult to overcome obstacles arising from condominium owners' power of veto in split properties insofar as they come under the domain of the right of ownership. It is a highly complex mat-



### ***Il riuso dei fabbricati industriali inutilizzati***

La crisi economica sta provocando la chiusura di una miriade di attività produttive, piccole e grandi. Si pone quindi il problema di come riutilizzare il cospicuo patrimonio di edifici produttivi siti in zone industriali o rurali; alcuni anche recenti ed in buono stato ma molto più spesso vecchi e tecnologicamente superati.

Le prospettive possono essere diverse: da quella più ovvia del riuso per nuove attività produttive ad altre che possono contemplare usi alternativi; come ad esempio la sostituzione con tipologie edilizie diverse, ma in qualche caso anche la demolizione senza ricostruzione per i fabbricati – purtroppo non infrequenti – di palese contrasto con l'ambiente.

Queste operazioni al momento sono lasciate all'iniziativa individuale dei singoli proprietari degli immobili, con scarse o nulle prospettive di riuscita.

Sarebbe senz'altro preferibile una azione coordinata di maggior respiro, in grado di operare su un mercato immobiliare più ampio del ristretto ambito locale. Si ripropone quindi l'ipotesi della costituzione di fondi dedicati – analoghi a quelli del punto precedente – in grado di rilevare gli immobili e pilotarne il riuso sul mercato.

ter – both politically and technically – insofar as it is not possible to alter historically consolidated situations, but certainly measures can be set up aimed at facilitating building works by the majority of the condominium owners, also providing incentives in the form of fiscal benefits (ICI) and equalization incentives.

#### ***The divestment of state-owned property***

The first experiments on state-owned federalism are proceeding slowly following the agreements signed between the State Property Agency and some of the largest municipalities. It is clear, however, that the divestments cannot be generalized to all situations, but they are only possible – and above all useful – in the largest municipalities that have the financial as well as technical and operational capacity to

manage the improvement process.

Whereas for most of the assets that can be divested it is preferable to use intermediaries, such as dedicated real estate funds similar to dedicated social housing funds, with the involvement of the Cassa Depositi e Prestiti together with banks and other financial institutions, local authorities and real estate operators.

#### ***The reuse of obsolete industrial buildings***

The economic crisis is resulting in the closure of a myriad of production activities, large and small. This therefore raises the question of how to reuse the considerable heritage of manufacturing buildings located in industrial or rural areas; some of them are even recent and in good condition, but more often they are old and technologically obsolete. There are different outlooks

ranging from the most obvious of reuse for new production activities to others that may contemplate alternate uses, such as replacement with different types of buildings, but in some cases even demolition without reconstruction for buildings – and unfortunately this is not uncommon – that are in marked contrast to the environment.

These operations are currently left to the individual initiatives of individual property owners, with little or no prospects of success.

A larger more coordinated action would certainly be preferable, capable of operating on a broader real estate market than the restricted local area. Hence the re-proposal of the hypothesis of establishing specific funds – similar to those in the previous point – capable of taking over the properties and directing their reuse on the market.

**Giampiero Bambagioni** Facoltà di Ingegneria, Università di Perugia, Responsabile scientifico Codice delle Valutazioni Immobiliari (Tecnoborsa) *Chair UNECE Real Estate Market Advisory Group (REM)*

g.bambagioni@tecnoborsa.com

**Abstract.** La valorizzazione e la costruzione edilizia richiedono un approccio olistico che consenta una valutazione complessiva dell'investimento anche per gli aspetti di natura urbanistico-tecnico-economica. La valutazione è realizzabile *ex ante* mediante studi di fattibilità (peraltro espressamente previsti per le fattispecie richiamate nel Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 207/2010); a tal fine è necessario contemplare i «vincoli del progetto» che sostanziano in quattro macroaree: Risorse (e Sostenibilità economica), *Cost Engineering*, Tempi, Prestazioni/Qualità. Dimostrare la sostenibilità economica di una iniziativa edilizia coniugando principi e regole certe coerenti con le *best practices* internazionali – ancor più nel corrente quadro congiunturale economico-finanziario internazionale – costituisce il presupposto essenziale per il reperimento di risorse, talvolta anche presso investitori istituzionali internazionali, che consentano di sviluppare con continuità tutte le fasi del processo edilizio.

Una intelligente valorizzazione dell'immenso patrimonio pubblico nazionale favorirà anche lo sviluppo economico-sociale del sistema Paese.

**Parole chiave:** Patrimonio immobiliare, Valorizzazione economica, Valutazione, Sostenibilità, Progetti.

La valorizzazione di un bene immobiliare, ovvero il conseguimento di un valore maggiore del precedente, in conseguenza della variazione dell'utilità, della funzionalità e del prezzo di mercato del medesimo – ancorché sovente sia basata su atti amministrativi/legislativi – richiede un approccio olistico che consenta un'analisi e una valutazione complessiva dell'investimento anche negli aspetti urbanistico-edilizi e di natura tecnico-economica.

Peraltro la sostenibilità economica dei programmi e dei successivi progetti costituisce il presupposto essenziale per il reperimento delle risorse (non solo finanziarie) necessarie per l'attuazione del processo edilizio. La finalità della valutazione è diversa in funzione delle diverse fasi del processo decisionale (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*).

On the valorisation of public real estate enhancement: the valuation of programs and projects (feasibility study)

**Abstract:** Building construction and improvement and development require a holistic approach that allows an overall valuation of the investment, also as regards its town-planning/technical/economic aspects. The valuation can be done *ex ante* through feasibility studies (which are expressly provided for in the cases referred to in the Regulation for Implementation and Enforcement of the code of Public Contracts (D.P.R. 207/2010); to this end it is necessary to reconcile the "project constraints" that take shape in four macro-areas: Resources (and Economic Sustainability), *Cost Engineering*, Time Frames, Performance/Quality. Demonstrating the economic sustainability of a building project by combining principles and definite rules consistent with international best practices – even more so in the current international economic-financial situation – constitutes the essential prerequisite for raising resources, sometimes even among

***Ex ante*** – La valutazione nella fase di programmazione dell'iniziativa comprende Studi di opportunità, Studi di fattibilità, e la redazione del Documento programmatico: Documento preliminare all'avvio della progettazione (Dpp), che è finalizzato a verificare se l'iniziativa è fattibile in termini urbanistici, tecnici, di disponibilità di risorse, di tempi, di caratteristiche di rispondenza alle esigenze (sette classi di esigenze di cui alla norma UNI 8289:1981). Nella fase di programmazione il costo globale degli interventi, somma del costo di produzione, del costo di gestione nella vita utile ipotizzata, del costo finale, detratto il valore residuo, deve essere preventivato sulla base di dati relativi ad interventi omogenei per natura, caratteristiche e specificità ambientali e territoriali. Per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, il relativo Codice prevede che il Costo globale sia preventivato in fase di redazione del Dpp per costituire un dato di ingresso per la progettazione.

***In itinere*** – Durante la fase inerente la redazione/implementazione del progetto la finalità della valutazione ha come obiettivo centrale il monitoraggio costante della coerenza del programma realizzativo (tempi e funzioni previste nel diagramma di Gantt) con lo stato d'avanzamento dei lavori.

***Ex post*** – La valutazione è effettuata successivamente al completamento dell'opera in funzione della verifica finale delle previsioni urbanistiche, delle caratteristiche tecnico-edilizie, urbanistiche, economiche-finanziarie del manufatto al fine di correlare i risultati attesi con eventuali criticità e/o anche risultati non corrispondenti alle prestazioni attese.

international institutional investors, that make it possible to develop all stages of the building process with continuity. An intelligent promotion and development of the immense national public real estate heritage will also promote the country's economic-social development.

**Key words:** Real Estate, Appraisal, Increase in Value, Projects, Development, Sustainability.

The appreciation of a real estate property, so the attainment of an upper value than the previous one, in consequence of a variation in usefulness, functionality and in its market price – even if it is usually based on legal/administrative acts – requires an holistic approach that allows a global analysis and valuation of the investment even about the building-urban aspects and the technical-economic ones. Moreover the economic sustainability

of the programs and of the following projects is the basic condition in order to find the necessary resources (not only the financial ones) for carrying out the building process. The aim of the valuation is different according to the various stages of the decision-making process (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*).

***Ex ante*** – The valuation during the scheduling stage of the initiative comprehends Opportunity Studies, Feasibility Studies, writing the Programmatic Document: this is a preliminary document preceding the beginning of design (Dpp), and it is aimed at checking if the initiative is feasible in urban and technical terms, in terms of availability of resources, of times, of characteristics of correspondence to the requirements (seven classes of requirements reported in the Rule UNI 8289:1981). In the scheduling stage

La valutazione economica dei progetti edilizi viene realizzata con livelli successivi di approfondimento in base al livello di progettazione dell'iniziativa edilizia, tenendo presente quanto dispone il Comma 1, Art. 16 - Quadri economici (Art. 17, D.P.R. n. 554/1999) del Regolamento: «I quadri economici degli interventi sono predisposti con progressivo approfondimento in rapporto al livello di progettazione al quale sono riferiti e con le necessarie variazioni in relazione alla specifica tipologia e categoria dell'intervento stesso [...]».

Il Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici - Comma 13, Art. 15 - Disposizioni preliminari per la progettazione dei lavori e norme tecniche (Artt. 15 e 16, D.P.R. n. 554/1999), recita: «La redazione dei progetti delle opere o dei lavori complessi ed in particolare di quelli di cui all'articolo 3, comma 1, lettere l) ed m), è svolta preferibilmente impiegando la tecnica dell'«analisi del valore» per l'ottimizzazione del costo globale dell'intervento. In tale caso le relazioni illustrano i risultati di tali analisi». (D.P.R. n. 207/2010, G.U. n. 288 del 10.12.2010)

Il Comma 14 specifica che: «Qualora siano possibili più soluzioni progettuali, la scelta deve avvenire mediante l'impiego di una metodologia di valutazione qualitativa e quantitativa, multicriteri o multiobiettivi, tale da permettere di dedurre una graduatoria di priorità tra le soluzioni progettuali possibili».

Il Codice delle Valutazioni Immobiliari ai fini del conseguimento dei migliori output in termini qualitativi e quantitativi, anche per favorire l'applicazione della normativa nazionale di

the global cost of the interventions, that is the sum of the production cost, of the management cost during the useful presumable life, of the final cost, deducted the residual value, must be estimated on the basis of data relative to homogeneous interventions as for nature, characteristics and environmental and territory specificities. For the public contracts of works, services and provisions, the relative Code establishes that the Global Cost is estimated while writing the Dpp so that it is an entry datum for design.

*In itinere* – During the stage of writing/implementation of the project the main goal of the valuation is the continuous monitoring of the coherence of the realization program (times and functions reported in Gantt's chart) with the state of progress of works.

*Ex post* – The valuation is carried out after completing the work according to the final check of the urban forecasts, of the technical-building, urban, economic-financial characteristics of the manufactured product, in order to correlate the expected results with any criticality and/or even with results that don't correspond to the expected performances.

The economic valuation of building projects is made through subsequent levels of examination, according to the design level of the building initiative, and taking into account the provisions of the Paragraph 1, Art. 16 – Economic Reports (Art. 17, d.P.R. n. 554/1999) of the Regulations: «The economic reports of the interventions are arranged with progressive examination related to the design level they refer to and to the necessary changes

riferimento, prende in considerazione i metodi di valutazione immobiliare dei progetti d'investimento riconosciuti internazionalmente, definendo – in particolare – le caratteristiche essenziali del Documento programmatico: Documento preliminare all'avvio delle progettazioni (Dpp).

La redazione del Documento programmatico: Documento preliminare all'avvio della progettazione (Dpp) implica il coinvolgimento di numerose professionalità, tempi e significative risorse e richiede che in precedenza sia verificata la finalità dell'idea programmatica mediante Studi di opportunità e Studi di fattibilità. Verificata l'eventuale impraticabilità dell'iniziativa (per ragioni economiche, tecniche, urbanistico-legali, ecc.), si procederà ad ulteriori approfonditi studi oppure all'annullamento del programma, evitando di procedere alla progettazione/realizzazione di un intervento che pur risultando fattibile sotto alcuni aspetti potrebbe risultare non sostenibile e/o non realizzabile nel rispetto delle condizioni necessarie per la sostenibilità dello sviluppo o comunque per altri aspetti.

I livelli di programmazione dell'iniziativa sono classificabili in:

- Studi di opportunità (SdO), basati su un'analisi schematica delle attività da sviluppare al fine della trasformazione della iniziale idea programmatica in una proposta di investimento.
- Studi di prefattibilità (SdP), articolati in un approfondimento e una elaborazione sufficientemente dettagliata dell'iniziale idea programmatica-progettuale, al fine di verificare se sussistono le premesse per intraprendere uno Studio di fattibilità.
- Studi di fattibilità (SdF), si sostanziano in un livello complesso di individuazione, analisi e strutturazione dell'iniziativa.

related to the particular typology and category of the same intervention...».

The implementation Regulations of the Code of public contracts – Paragraph 13, Art. 15 – Preliminary provisions for designing works and technical rules (artt. 15 and 16, d.P.R. n. 554/1999) states: «Writing projects of complex works and particularly of those reported in the article 3, paragraph 1, letters l) and m), is preferably made using the technique of «analysis of the value» in order to optimize the global cost of the intervention. In this case the reports illustrate the results of these analysis». (D.P.R. n. 207/2010, G.U. n. 288 of 12/10/2010).

The Paragraph 14 specifies that: «If several project solutions are possible, the choice must be made using a quality and quantity, multicriterion or mul-

tigoal valuation method, so that deducing a priority ranking among the possible project solutions is allowed».

The Codice delle Valutazioni Immobiliari – Italian Property Valuation Standard, in order to achieve the best quality and quantity output, and even in order to favor the enforcement of the reference National rules, takes into account the real estate valuation methods of the investment projects recognized at an International level, particularly fixing the main characteristics of the Programmatic Document: the preliminary document preceding the beginning of design (Dpp).

Writing the Programmatic Document: the preliminary document preceding the beginning of design (Dpp), implies the involvement of many skills, times and significant resources and it

L'inizio della fase di progettazione con l'elaborazione degli elaborati preliminari del progetto implica l'avvio di un'ulteriore fase di valutazione, la quale non necessariamente conduce alla realizzazione dell'opera, che implicherebbe ulteriori costi.

La Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento, adottata dalla Commissione Europea, contempla – per ogni progetto – almeno tre alternative:

- 1 - *do nothing*, cioè opzione del non intervento;
- 2 - alternativa del *do minimum*, cioè opzione del minimo indispensabile;
- 3 - *do something*, o alternativa ragionevole, (un progetto basato su di una alternativa tecnologica o di concetto).

L'alternativa del non intervenire è l'approccio base dell'analisi del progetto e mira a confrontare almeno due situazioni, quella con e quella senza il progetto. È anche chiamata «scenario inerte» (*inertial scenario*). Per esempio, per collegare due territori, l'opzione *do nothing* implica l'utilizzazione del servizio di trasporto marittimo esistente (traghetto), l'alternativa *do minimum* potrebbe comportare la riorganizzazione/innovazione del servizio esistente, per cui il progetto potrebbe prevedere la costruzione di un ponte pedonale oppure anche fruibile da automezzi.

Il calcolo degli indicatori di performance economici e finanziari deve essere realizzato sulla base delle differenze tra l'alternativa *do something* e quella *do nothing* oppure *do minimum*.

L'importanza strategica degli Studi di fattibilità (SdF) è stata ribadita dal Legislatore nazionale in fase di promulgazione del Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 163/2006 e successive modificazioni) nonché nel relativo Regolamento di attuazione

requires the previous check of the aim of the programmatic idea through Opportunity Studies and Feasibility Studies. Once checked any unfeasibility of the initiative (because of economic, technical, urban-law reasons) we will proceed to further deep studies or to the annulment of the program avoiding to carry on design/realization of an intervention that, though being feasible according to some aspects, could result not sustainable and/or not feasible respecting the necessary conditions for the sustainability of development or for other aspects.

The scheduling levels of the initiative are classifiable as:

– *Opportunity Studies (SdO)*, based on a schematic analysis of the activities to develop in order to turn the starting programmatic idea into an investment proposal.

– *Prefeasibility Studies (SdP)*, structured in a close examination and in a sufficiently detailed elaboration of the starting project/programmatic idea, in order to check if the premises for undertaken a Feasibility Study subsist.

– *Feasibility Studies (SdF)*, made of a complex level of individuation, analysis and structuring of the initiative.

Starting the design stage elaborating the preliminary scripts of the project means starting another valuation stage that would entail other costs, and that don't necessary bring to the realization of works.

The guide to the analysis of costs-benefits of the investment projects, adopted from the European Commission, contemplates – for every project – at least three options:

ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici<sup>1</sup> inerente gli Studi di fattibilità in cui, all'art. 14, ne definisce espressamente le caratteristiche. In particolare, al Comma 1 dispone che il medesimo si compone di una relazione illustrativa contenente:

- a* - le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie dei lavori da realizzare;
- b* - l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata;
- c* - la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del Codice dei contratti pubblici;
- d* - l'analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative;
- e* - la descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce, con particolare riferimento alla verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento, nonché l'individuazione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale e i valori culturali e paesaggistici.

**Sostenibilità finanziaria.** Il piano finanziario dovrebbe dimostrare la sostenibilità finanziaria, cioè che il progetto non rischia di rimanere a corto di liquidi; la cadenza delle entrate e delle uscite di fondi può essere cruciale nella realizzazione del progetto. Il promotore dovrebbe mostrare come, nell'orizzonte temporale del progetto, le fonti di finanziamento (comprensive le entrate e qualsiasi altro trasferimento in denaro)

- 1- *do nothing*, that is the option of non intervention;
- 2- The *do minimum* option, that is the option of the bare minimum;
- 3- *do something* (or reasonable option, that is a project based on a technological or concept option).

The option of non intervention is the base approach to the project analysis and it aims at comparing at least two situations, the one with the project and the one without it. It is even called *inertial scenario*. For example, in order to connect two territories, the *do nothing* option entails the use of the existing service of marine transport (ferry boat), the *do minimum* option entails the reorganization/innovation of the existing service, and the project could provide for building a pedestrian bridge or a bridge usable even by motor vehicles.

The calculation of the economic and financial performance indicators must be carried out on the basis of the differences between the *do something* option and the *do nothing* or the *do minimum* one.

The National legislator has reasserted the strategic importance of the Feasibility Studies (SdF) in the enactment stage of the *Code of Public Contracts* (D.lgs. 163/2006 and its following amendments) and in the relative *Implementation Regulations of the Code of public contracts* concerning the Feasibility Studies where, in the art. 14, it expressly defines their characteristics. In the Paragraph 1 it prescribes in particular that the Feasibility Studies are made of an illustrative report containing:

*a* - The functional, technical, management, economic and financial characteristics of the works to do;

corrispondano adeguatamente ai pagamenti anno per anno. La sostenibilità finanziaria è verificata se il flusso netto di casa generata cumulata è positivo per tutti gli anni considerati.

**I sistemi di valutazione.** I principali criteri di valutazione dei progetti (economica, finanziaria, multicriteriale) sono basati su criteri e procedimenti estimativi e matematica finanziaria.

VALUTAZIONE ECONOMICA ECONOMIC VALUATION	Analisi Costi-Benefici (ACB) Costs-Benefits Analysis
	Analisi Costi-Ricavi (ACR) Costs-Incomes Analysis
VALUTAZIONE FINANZIARIA FINANCIAL VALUATION	Studio di Fattibilità (ScF) Feasibility Study
	Project Financing (PF) Project Financing
VALUTAZIONE MULTICRITERIALE MULTI-CRITERION VALUATION	Analisi del Valore (AV) per ottimizzazione Costo globale intervento. (AV) Analysis of Value for optimizing the global cost of the intervention.
	Analytic Hierarchy Process (AHP) applicato al confronto a coppie delle alternative decisionali con sistema di criteri pesati percentualmente. (AHP) Analytic Hierarchy Process applied to the couple comparison of the decision alternatives with a system of criteria weighted in percentage.

*b* - The analysis of the possible alternatives to the identified making solution;  
*c* - The check of the possibility of realizing the works by means of contracts of public private partnership whereof in the article 3, paragraph 15-ter of the Code of Public Contracts;  
*d* - The analysis of the state of things, in its architectural, geological, socio-economic, administrative components;  
*e* - The description, for the preventive valuation of the environmental sustainability and of the landscape compatibility of the intervention, of the requirements of the work to project, of the characteristics and of the links with the contest where it enters, particularly referring to the check of environmental, historical, archeological, landscape bonds concerning the areas and the properties interested in the intervention, as well the individuation

of suitable measures for safeguarding the environmental protection and the cultural and landscape values.

**Financial sustainability.** The financial plan should prove the financial sustainability, that is to say that the project doesn't risk to remain without currency; the rate of income and outflow of funds can be crucial in the realization of the project. The proposer should show how, in the time horizon of the project, the financing sources (including incomes and every other money transfer) suitably correspond to the payments year by year. The financial sustainability is checked if the net cash flow produced is positive for all years considered.

**The valuation systems.** The main valuation criteria about projects (economic, financial, multi-criterion) are based

**I vincoli del progetto.** La realizzazione di un progetto di sviluppo edilizio implica il rispetto di vincoli riferibili a quattro macroaree:

*a* - Risorse (e Sostenibilità economica), ovvero l'individuazione, il reperimento e la gestione delle risorse (economiche finanziarie, professionali, tecniche) anche mediante strumenti quali il *Project financing*.

*b* - *Cost Engineering*, ovvero la quantificazione dei costi, il *cost analysis*, il *cost control*, l'analisi rischi del processo edilizio espressi in termini di costo;

*c* - Tempi, riferiti alla pianificazione delle attività, delle tempistiche e delle fasi del progetto;

*d* - Prestazioni, con riferimento alla Norma UNI ISO 10006 - Sistemi di Gestione per la Qualità. Linee Guida per la Gestione per la Qualità nei Progetti. La realizzazione di un obiettivo è assoggettata alla correlazione esistente tra numerosi vincoli del progetto: risorse, tempi, costi, prestazioni.

È essenziale considerare che la variazione di uno dei vincoli interferisce direttamente o indirettamente sugli altri. Ad esempio la dilatazione dei tempi di realizzazione (per cause inerenti l'*iter* autorizzativo, ovvero a ritardi nella realizzazione dell'opera, ecc.) comporta un diretto riverbero sui costi che si dilateranno simmetricamente (es. per costi di manodopera, noleggi mac-

01 | Quadro di sintesi dei sistemi di valutazione.  
 Synthesis table about valuation systems.

sed on estimate criteria and procedures and on financial maths.

**Project bonds.** Realizing a project of building development entails the respect of bonds referred to four macroareas:

*a* - Resources (and economic sustainability), that means identifying, finding and managing the resources even through instruments such as Project financing.

*b* - Cost Engineering, that is to say the quantification of costs, the cost analysis, the cost control, the analysis of the risks in the building process expressed in terms of cost;

*c* - Times, referred to planning activities, times and project stages;

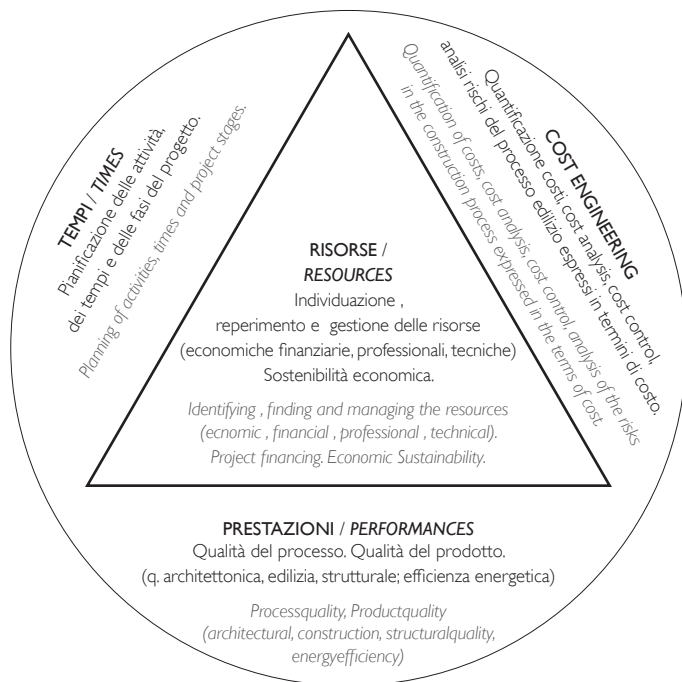
*d* - Performances, referring to the Rule UNI ISO 10006 - Management Systems for Quality. Guide Lines for Quality Management in the Projects.

Achieving an aim depends on the existing correlation among many Project Bonds: resources, times, costs, performances.

Considering that the change in one of the bonds directly or indirectly interferes on the others is absolutely essential. For example the dilation of making times (due to the authorization procedures, or to delays in the realization of works, etc.) determines a direct reflection on costs that will symmetrically expand (eg. Costs for labour, machines for rent, passive interests, etc.). It follows that since elaborating the feasibility study, establishing and accurately defining the components of the project in terms of times, costs, resources and performances is absolutely basic.

chinari, interessi passivi, ecc.). Ne consegue che sin dalla fase della elaborazione dello studio di fattibilità risulta fondamentale l'individuazione e la definizione puntuale delle componenti del progetto in termini di tempistiche, costi, risorse e prestazioni.

Nella valutazione dell'efficacia di progetti, programmi e di interventi le principali metodologie adottate sono sostanzialmente due: *metodi monetari e metodi non monetari*.



02 | Il tetraedro, ovvero le quattro facce di un poliedro che costituiscono la sintesi delle criticità implicite nella realizzazione di un progetto edilizio. The tetrahedron, or the four faces of a polyhedron representing the synthesis of the criticalities implied in realizing a building project.

The main methods adopted in order to evaluate the effectiveness of projects, programs and interventions are substantially two: *monetary methods and non monetary methods*.

**The feasibility Study (SdF) and the technical-economic script**

Technical-economic documents contemplate elaborating a series of documents, that are:

a - Checking the possibility of reali-

zing by means of concession instead of contract. Giving in concession the works realized, as in case of project financing, frequently allows to use the lever of private capital and so to self-financing works.

b - Analysing the financial feasibility (costs and incomes) referred to the construction stage and, in case of concession, to the management stage.

c - Checking the financial sustainability of works, and it entails:

- Fixing the catchment area of works, analyzing the potential demand and the present competitors. (The reference time space is, on average, of 20 years);
- Estimating the potential users of planned works (analysis of demand and offer);
- The sustainability of costs and the

**Lo Studio di fattibilità (SdF) e l'elaborato tecnico-economico**

La documentazione tecnico-economica contempla l'elaborazione di una serie di documenti, costituiti da:

a - verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto. La concessione delle opere realizzate in concessione, come avviene nel caso della finanzia di progetto, consente sovente di fruire della leva del capitale privato e, pertanto, autofinanziare l'opera.

b - analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione.

c - verifica della sostenibilità finanziaria dell'opera che comporta:

- la definizione del bacino di utenza dell'opera, analisi della domanda potenziale e dei competitori presenti. (L'arco temporale di riferimento è, mediamente, di 20 anni);
- la stima dei potenziali utenti dell'opera in programma (analisi della domanda e dell'offerta);
- la sostenibilità dei costi e copertura finanziaria;
- un piano finanziario dell'opera, con l'analisi costi-ricavi.

In particolare, in base all'analisi della domanda e dell'offerta, del modello gestionale dell'opera e nella fattibilità tecnica, occorre quantificare:

- i costi d'investimento (stima del costo di realizzazione opera) e gli oneri finanziari connessi all'esposizione per la realizzazione;
- i costi di esercizio complessivi (compresa gestione e manutenzione ordinaria);
- i rientri tariffari sulla base degli utenti potenziali e/o gli eventuali contributi (per esempio da parte del committente, in una fase di *startup*) necessari per assicurare una gestione finanziaria equilibrata.

financial covering;

- A financial plan of works, with the analysis of costs and incomes. In particular, on the basis of the analysis of demand and offer, of the management model of works and of the technical feasibility, we have to quantify:

- The investment costs (estimating the cost for realizing works) and the financial burdens linked to the exposure for the realization;
- The global operating costs (including management and ordinary maintenance);
- The rate returns based on potential users and/or on any grant (for example from the purchaser in the startup stage), necessary in order to assure a balanced financial management.

Technics based on cash flows represent

the most complex, complete and rigorous instrument (and even the commonest one at an International level) that can be used in order to value real estate investments (and even in order to measure the value of real estate).

The models of Discount Cash Flow Analysis (DCF), that is the model of actualization of cash flows, can be used from the Promoter and the investor/financial backer in order to calculate:

- The Net Current Value (VAN) or the *Net Present Value* (NPV) of return flows minus costs, discounted at a conventional rate (usually 5%);
- The Internal Rate of Yield (SRI) or the *Internal Rate of Return* (IRR) that is the actualization rate that, applied to return flows minus costs, zeros the net current value.

The Feasibility Study (SdF) should

Le tecniche incentrate sui flussi di cassa rappresentano lo strumento più complesso, completo e rigoroso (e diffuso a livello internazionale) utilizzabile ai fini della valutazione degli investimenti immobiliari (ed anche per la misurazione del valore degli immobili).

I modelli di *Discount Cash Flow Analysis* (DCF) ovvero di attualizzazione dei flussi di cassa, possono essere impiegati dal Promotore e dall'investitore/finanziatore per calcolare:

- il Valore attuale netto (VAN) o *Net Present Value* (NPV) dei flussi dei rientri meno i costi, scontanti ad un tasso convenzionale (generalmente del 5%);
- il Saggio di rendimento interno (SRI) o *Internal Rate of Return* (IRR) ovvero il tasso di attualizzazione che, applicato al flusso dei rientri meno i costi, azzeri il valore attuale netto.

Lo Studio di Fattibilità (SdF) dovrebbe effettuare anche un'analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici). Per cui l'elaborato comprenderà:

*a* - l'analisi dei costi e dei benefici per la collettività ovvero il grado di utilità dell'opera per la collettività. Costi esterni o indiretti, ovvero quei costi sopportati da soggetti diversi da quello che realizza o gestisce l'opera (esempio opere collaterali all'intervento, necessarie per la sua funzionalità). L'analisi è articolata in tre fasi principali:

- Stima dei costi con o senza intervento;
- Stima dei benefici con o senza intervento;
- Valutazione di sintesi dei risultati economici.

*b* - la valutazione dei benefici economici esterni o indiretti che derivano alla collettività nel suo insieme dalla realizzazione e gestione dell'opera mediante:

even carry out an analysis of social and economic feasibility (costs-benefits analysis). So the script will include:

- a* - The analysis of costs and benefits for the community, that is the degree of utility of works for the community. External or indirect costs and so those costs borne from subjects different from the one who realizes or manages works (for example collateral works as for the intervention, but necessary for its functionality). The analysis is made of three main stages:
  - Assessment of costs with or without intervention;
  - Assessment of benefits with or without intervention;
  - Synthetic valuation of economic results.

*b* - The valuation of economic external or indirect benefits coming to the community from both realization

and management of works through:

– Writing a Rate System Plan (in case of concession). The plan reports a synthetic description of the management procedures for works at their standard. From the activity of maintenance to the management of complex systems. (The model of management provided will have to correspond to the financial feasibility).

– The Analysis of Value (AV), in order to establish the degree of utility of works for the community in relation to the Global Cost. External or indirect costs and so those costs borne from subjects different from the one who realizes or manages works (for example collateral works as for the intervention, but necessary for its functionality).

*c* - The analysis of sensibility and of risk.

– The analysis of sensibility entails

– la redazione di uno schema di sistema tariffario (nel caso di concessione). Lo schema contiene una rappresentazione sintetica delle modalità di gestione dell'opera a regime. Dall'attività di manutenzione alla gestione dei sistemi complessi. (Il modello di gestione previsto dovrà trovare corrispondenza nella fattibilità finanziaria).

– l'Analisi del Valore (AV), ai fini della determinazione del grado di utilità dell'opera per la collettività in rapporto al Costo globale. Costi esterni o indiretti, ovvero quei costi sopportati da soggetti diversi da quello che realizza o gestisce l'opera (esempio opere collaterali all'intervento, necessarie per la sua funzionalità).

*c* - l'analisi di sensitività e di rischio.

– l'analisi di sensitività comporta la valutazione della variazione dei risultati finanziari ed economici in relazione a variazioni significative delle voci di costo, ricavo e dei benefici. Si tratta di definire ipotesi significative di variazione delle stime per la determinazione dei costi, dei rientri e dei benefici (per esempio +/- 5%, +/- 10%, ecc.) e di quantificarne i risultati finanziari ed economici, evidenziando gli effetti di queste variazioni. Ad esempio una variabile per la quale uno scostamento del 5% comporti un aumento o una diminuzione dell'1% del rendimento finanziario o economico è indubbiamente una variabile critica per la quale occorre una particolare attenzione in fase di monitoraggio.

– l'analisi di rischio ha la finalità di identificare scenari sfavorevoli che possono incidere sulle condizioni di fattibilità dell'opera e incertezze relative alla realizzazione dell'opera (tempi, impatti ambientali, variabilità della domanda, l'evoluzione tecnologica, i costi, ecc.). Ove non sussistenti dovrà essere evidenziato il motivo nello Studio di fattibilità.

the valuation of the variation in financial and economic results with relation to significant variations in the items of cost, income and benefits. It is about establishing significant hypothesis of variation in the assessments for determining costs, returns and benefits (for example +/- 5%, +/- 10%, and so on), and it is even about quantifying the financial and economic results, highlighting the effects of these variations. For example, a variable for which a variance of 5% entails an increase or a reduction of 1% of the financial or economic return is certainly a critical variable that needs a special attention in the monitoring stage.

– The analysis of risk is aimed at identifying unfavourable scenes that can bear on the conditions of feasibility of works, and at identifying uncertainties concerning the realization of

works (times, environmental impact, variability of demand, technological evolution, costs, etc.). If they don't subsist the reason will have to be highlighted in the Feasibility Study.

### Conclusions

It is clear that not all (project) ideas can be turned into projects, and that not all projects – in absence of a specific economic sustainability – can be realized. In essence we consider that «realizing a building program/project entails an integrated process of: conception, technical design (architectural, structural, plant engineering one, etc.), economic-financial planning, realization/building, control and management of the initiative». Criticalities exponentially increase in relation to the complexity characteristics of the intervention.

International Bodies dedicate a

## Conclusioni

Appare evidente come non tutte le idee (progettuali) possano essere trasformate in progetti, e non tutti i progetti – in assenza di una specifica sostenibilità economica – possano essere realizzati. In sostanza si ritiene che «la realizzazione di un programma/progetto edilizio comporta un processo integrato di: ideazione, progettazione tecnica (architettonica, strutturale, impiantistica, ecc) pianificazione economico-finanziaria, realizzazione/costruzione, controllo e gestione dell’iniziativa». Le criticità crescono in maniera esponenziale in rapporto alle caratteristiche di complessità dell’intervento.

E’ crescente l’attenzione delle istituzioni internazionali al settore economico-immobiliare, considerato, da un lato, base stessa per l’attuazione da parte del sistema bancario di politiche creditizie sostenibili e dall’altro quale potenziale volano di sviluppo economico-sociale.

In particolare si ritiene emblematica l’attenzione dedicata al settore dall’UNECE Real Estate Market Advisory Group (REM) – ovvero l’organismo dell’ONU finalizzato a supportare la pianificazione delle policy inerenti l’*housing*, il *land management* e lo sviluppo di mercati immobiliari sostenibili al fine della implementazione delle medesime da parte dei 56 Stati della Regione – che ha adottato specifiche Linee Guida per lo sviluppo del settore<sup>2</sup>.

La valorizzazione dell’immenso patrimonio pubblico nazionale necessita la capacità di coniugare il *sapere* e il *saper fare*, nonché principi e regole certe coerenti con le *best practices* internazionali affinché, tra l’altro, possa essere facilitato il reperimento anche presso investitori istituzionali internazionali (quali fondi d’investimento immobiliare, fondi pensione,

fondi opportunistici, ecc.) di risorse finanziarie funzionali alla riqualificazione urbana, alla riconversione ed alla valorizzazione di un patrimonio edilizio che talvolta possiede la prerogativa di sintetizzare magistralmente l’espressione di un periodo storico e culturale nazionale.

Un patrimonio che, nella sostanza, costituisce una immensa risorsa strategica anche al fine di favorire lo sviluppo economico-sociale del comparto edilizio-immobiliare e professionale e, più in generale, del *sistema Paese*.

## NOTE

<sup>1</sup> Cfr.: Titolo II – Progettazione e verifica del progetto; Capo I – Progettazione; Sezione I – Disposizioni generali; Art. 14 - Studio di fattibilità

<sup>2</sup> Si veda al riguardo: UNECE REM Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets.

Principles and guidance for the development of a country's real estate sector (Linee Guida Strutturali per Mercati Immobiliari Sostenibili), pubblicate nei siti [www.unece.org/](http://www.unece.org/) e [www.tecnoborsa.org/](http://www.tecnoborsa.org/)

growing attention to the economic-real estate sector. In fact it is considered, on the one hand, as a base for implementing sustainable credit policies of the bank system and on the other hand as a potential fly-wheel of economic-social development.

We consider particularly emblematic the attention paid to the sector from UNECE Real Estate Market Advisory Group (REM) – that is the UN body aimed at supporting the planning of policies concerning *housing*, *land management* and development of sustainable property markets, so that the 56 States of the Region – that has adopted specific Guide Lines for developing the sector - implement the same policies<sup>2</sup>.

The appreciation of the immense National public property needs the capacity to combine knowledge and

knowhow, as well as principles and rules consistent with the best International practices. This way raising, even at International institutional investors (such as real estate investment funds, pension funds, opportunistic funds, etc.), financial resources functional to urban requalification, to conversion and appreciation of a building property that sometimes has the prerogative of masterly synthesized the expression of a National historical and cultural period, can be easier.

A property that substantially represents a great strategic resource, even in order to promote the economic-social development of the building-real estate section, of the professional one and, in general, of the *National system*.

## NOTES

<sup>1</sup> See: Title II – Project planning and verification; Chapter I – Planning; Section I – General provisions; Article 14 - Feasibility study

<sup>2</sup> On this see: UNECE REM Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets.

Principles and guidance for the development of a country's real estate sector (Linee Guida Strutturali per Mercati Immobiliari Sostenibili), published on the websites [www.unece.org/](http://www.unece.org/) and [www.tecnoborsa.org/](http://www.tecnoborsa.org/)



Claudio Cacciamani, Dipartimento di Economia Università degli Studi di Parma  
Federica Ielasi, Uniparmarealestate  
Sonia Peron, Uniparmarealestate

claudio.cacciamani@unipr.it  
federica.ielasi@unipr.it  
sonia.peron@unipr.it

**Abstract.** La dismissione del patrimonio pubblico consiste nella cessione a titolo oneroso di beni pubblici a privati. Attraverso la dismissione del patrimonio pubblico l'Amministrazione si procurerebbe immediatamente il finanziamento di cui abbisogna, con effetti benefici, sia in relazione alla finanza pubblica, sia per quanto riguarda la crescita del sistema economico e finanziario. Il principale ostacolo alla dismissione è rappresentato dal fatto che il patrimonio immobiliare è molto diversificato quanto a tipologia, proprietà, utilizzo, localizzazione geografica. Nonostante questo la dismissione del patrimonio immobiliare della Pubblica Amministrazione costituisce un'iniziativa assolutamente condivisibile.

**Parole chiave:** Patrimonio immobiliare pubblico, Dismissione, Valorizzazione, Cessione, Valutazione immobili

La dismissione del patrimonio pubblico consiste nella cessione a titolo oneroso di beni pubblici a privati. È un fenomeno ammesso da molte leggi speciali, che normalmente lo contemplano nella forma della cartolarizzazione, cioè un'operazione di cessione di attività o beni a società-veicolo appositamente costituite, che procedono poi alla rivendita sul mercato, eventualmente accompagnando tale cessione con finanziamenti da parte di istituti di credito.

Non si tratta sicuramente di un'idea innovativa: la prima, grande operazione di dismissione fu operata da Quintino Sella, allora ministro delle finanze, che ideò quella che, oggi, potremmo chiamare una 'società veicolo': la Società Anonima per la vendita dei beni del Regno d'Italia, con maggioranza del capitale nelle mani di una società privata, la Società Generale di Credito Mobiliare. Lo scopo era quello di cedere le proprietà immobiliari dello Stato non indispensabili all'attività istituzionale, per ridurre il debito pubblico lievitato enormemente a causa delle spese di guerra. L'operazione si rivelò ben congegnata, tanto da consentire l'afflusso nelle casse dello Stato di ben 900 milioni di lire, corrispondente al 15% della spesa pubblica.

## Divestment of public real estate properties: adelante, ma con juicio

**Abstract:** The divestment of public properties consist in ceding for a valuable consideration public properties to private people. The advantage linked up to the divestment of public real estate is anyway evident: the Government immediately obtains the funds it needs, with beneficial effects, both in relation to public finances, both for the growth of economic and financial system. The main obstacle to the sale is the fact that real estate is very diverse in terms of type, ownership, use, geographical location. Despite this, the sale of real estate of Public Administration is an initiative fully correct.

**Key words:** Public assets, Disposal, Divestment, Assignment, Property estimate

The divestment of public properties consist in ceding for a valuable consideration public properties to private people. It is a phenomenon allowed in a lot of special laws. They usually provide for it in the form of securitization, that is an operation of disposal of activities or properties to suitably constituted 'vehicle-societies'. Then these societies proceed to resell on the market, accompanying, if necessary, this disposal with financings of banks.

Certainly it isn't about an innovative idea: Quintino Sella, then Minister of Finance, performed the first big operation of divestment, conceiving what, nowadays, we could call a "vehicle society": the Anonymous Society for selling the Kingdom of Italy properties, with the greatest part of the capital in the hands of a private society, the General Society of Movable Credit. The aim was that of selling the State real estate

L'esperienza di Quintino Sella fu replicata circa centotrenta anni dopo, negli anni Novanta: l'esigenza era la stessa.

Da allora i provvedimenti legislativi che si sono occupati di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici sono andati moltiplicandosi, a partire dal D.L. 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 1990, n. 403. È seguito poi il D.L. 5 dicembre 1991 conv. ex L. 25 gennaio 1992, n. 35 e successivamente il D.L. 25 settembre 2001, n. 351, c.d. Decreto Tremonti, convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 401.

Nel 2008 il legislatore è tornato ancora sulla materia, in particolare con il Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

I più recenti interventi normativi che hanno a oggetto la dismissione del patrimonio pubblico sono il D.L. 118/2011 art. 29, comma 1, lett. c, l'art. 12, comma 12, del d.l. 98/2011, il quale modifica così l'art. 13 del D.L. 1128/2008, l'art. 5, comma 9 del d.l. 70/2011 e infine l'art. 8 del d.l. 107/2011.

Il vantaggio legato alla dismissione del patrimonio pubblico è comunque evidente: in tal modo l'Amministrazione si procura immediatamente i fondi di cui abbisogna, riversando su 'società-veicolo' costi e rischi dell'operazione.

Il patrimonio oggetto di possibile cartolarizzazione è ingente: circa il 20% è di proprietà delle Amministrazioni centrali e il restante 80% degli Enti territoriali.

Più precisamente il patrimonio delle Amministrazioni centrali ammonta a circa 58 miliardi di euro ed è composto dagli immobili:

1. dello Stato,
2. delle Università,

properties that were not essential for institutional activities, in order to reduce the public debt enormously grown because of war expenses. The operation proved to be well-planned, so much that it permitted the influx in the State's coffers of 900 millions Lira, corresponding to 15% of public spending.

Quintino Sella's experience has been repeated after about 130 years, in the nineties: the necessity was the same.

Ever since the legislative measures dealing with the divestment of public bodies real estate properties have increased, starting with D.L. October 31st, n.310 converted with amendments in L. December 22nd 1990, n.403. The following one has been D.L. December 5<sup>th</sup> 1991, converted ex L. January 25th 1992, n.35 and afterwards D.L. September 25th 2001, n.351 – the so called Tremonti Decree – converted with amendments in L. November 23<sup>rd</sup> 2001,

n. 401.

In 2008 the legislator has gone back over the matter, particularly with the Decree law June 25th 2008, n. 112, converted in the law August 6th 2008, n. 133.

The latest normative measures concerning the divestment of public properties are D.L. 118/2011 art. 29, paragraph 1, letter c; art. 12, paragraph 12 of d.l. 98/2011, that so changes art. 13 of D.L. 1128/2008; art. 5, paragraph 9 of d.l. 70/2011 and lastly art. 8 of d.l. 107/2011. The advantage linked up to the divestment of public estate is anyway evident: the Government immediately obtains the funds it needs, laying costs and risks of the operation on 'vehicle-societies'.

The estate object of the possible securitization is large: about 20% belongs to central Authorities and the remaining 80% belongs to territorial Bodies.

Being more precise the central Authori-

3. degli enti pubblici,
4. degli enti previdenziali.

Il patrimonio dello Stato è costituito da circa 40 miliardi di euro di immobili strumentali, in larga parte uffici pubblici occupati dai dipendenti dei ministeri.

La restante parte, circa 14 miliardi di euro, è composta da immobili non strumentali di varia natura.

Gli immobili delle Università sono stimati in circa 10 miliardi di euro. Tuttavia, essi sono in uso diretto per oltre il 90%.

Gli immobili degli enti pubblici centrali valgono nel loro complesso oltre 2 miliardi di euro. Anche questi sono per la maggior parte in uso diretto agli enti pubblici stessi.

Gli immobili degli Enti previdenziali, stimati in circa 6 miliardi di euro, sono quasi esclusivamente di carattere strumentale.

Il patrimonio delle Amministrazioni locali ammonta invece a circa 350 miliardi di euro.

La parte più consistente è posseduta dai Comuni (227 miliardi di euro); seguono le Regioni (11 miliardi di euro) e le Province (29 miliardi di euro). Molto ingente è anche il patrimonio delle ASL, un valore pari a oltre 25 miliardi di euro.

A questo si aggiunge il patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica, gestito da 110 Enti territoriali, che consta di oltre 1 milione di appartamenti, pari a un valore che oscilla tra i 50 e i 150 miliardi di euro.

La parte libera, inutilizzata o affittata a terzi, è stimata in via prudenziale in circa il 3-5% del totale, pari a un valore di mercato di 20-40 miliardi. A questa va aggiunta la parte dell'Edilizia Residenziale Pubblica, che non ha più le finalità sociali per le quali era stata costruita e che recentemente è stata stimata dalla Corte dei Conti in almeno il 60% del totale.

ties estate amounts to about 58 billions euro and it is made up of properties belonging to:

1. State,
2. Universities,
3. public bodies,
4. social security bodies.

The State estate is made up of about 40 billions euro of instrumental properties, in the majority they are public offices occupied by ministerial employees. The remainder, about 14 billions euro, is made up of non instrumental properties of various nature.

The University properties are valued at about 10 billions euro. But, over 90% of them are in direct use.

On the whole the properties belonging to central public bodies are worth more than 2 billions euro. Most of them are in direct use of the same public bodies too.

The properties belonging to social

security Bodies, valued at about 6 billions euro, are almost only of instrumental nature.

While the local Bodies estate amounts at about 350 billions euro.

The most considerable part belongs to Municipalities (227 billions euro); then follow Regions (11 billions euro) and Provinces (29 billions euro). Even the Local Health Authority (ASL) estate is very large, with a value equal to more than 25 billions euro. The Public Housing estate joins that. 110 territorial Bodies manage it and it consists of more than 1 million apartments, with a value that vary from 50 to 150 billions euro.

The free part, unused or rented to third parties, is valued in a prudential way at about 3-5% of the total, with a market value equal to 20-40 billions. We have to add that to the part of Public Housing. This one hasn't any longer the social purposes it had been built for,

I beni immobili demaniali non sono ancora contabilizzati nei conti del patrimonio, nonostante la legge di contabilità del 1997, che recepisce la contabilità del SEC 95, lo richieda. Si tratta di un patrimonio composto di un numero di beni pari a circa un quarto di quello del patrimonio indisponibile e disponibile con un valore 'potenziale' unitario molto più alto, considerato il fatto che si tratta di beni in larga parte di qualche interesse storico e culturale. È probabile che una parte, anche rilevante, di tali beni abbia interesse storico e caratteristiche che non differiscono da quelle dei beni patrimoniali. In quest'ottica, essa potrebbe essere riclassificata ed eventualmente sdemanializzata. La stessa viene di frequente inclusa tra i beni demaniali solo perché mancano la volontà o le risorse per darle un valore nei vari conti del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche.

La scelta strategica del legislatore punta, purtroppo o per fortuna, a dismettere piuttosto che valorizzare questo ingente patrimonio immobiliare. D'altra parte, con la valorizzazione, il controllo pubblico sui beni in questione non sarebbe eliminato, perpetuandosi in tal modo gli effetti distorsivi. Inoltre, vi sarebbe un limitato impatto economico positivo sul bilancio.

Per un'efficiente vendita dell'intero patrimonio immobiliare occorre quindi predisporre una pluralità di veicoli ad hoc in cui inglobare portafogli di immobili omogenei.

Tuttavia, il principale ostacolo alla dismissione è rappresentato proprio dal fatto che il patrimonio immobiliare è molto diversificato quanto a tipologia, proprietà, utilizzo, localizzazione geografica. L'insieme degli immobili dei comuni grandi ammonta a circa 35 miliardi di euro; il restante (192 miliardi di euro) va diviso tra comuni medi e comuni piccoli. Questo non facilita il processo di dismissione. Ne consegue che anche gli enti di mag

and recently the Court of Auditors has valued it at almost 60% of the total.

The state-owned real estate properties still haven't been calculated in the estate accounts, even if the accounts law of 1997, absorbing the accounts of SEC 95, would ask for it. It's an estate made of a number of properties equal to about a quarter of that of non-available and available estate with a much more higher unit 'potential' value, considering that a large part of them has some historical and cultural interest. Probably a part, even a considerable one, of these properties has historical interest and characteristics that don't differ from those of movable property. From this point of view, it could be reclassified and eventually not considered as state-owned. It is frequently included within State properties just because there aren't will or resources for attributing it a value in the various accounts

of public Authorities estate.

Unfortunately or luckily, the legislator's strategic choice is aimed at divesting more than at appreciating this large real estate property. Then again, through appreciation, the public control on the properties under discussion wouldn't be eliminated, and the distorting effects would be perpetuated. Besides there would be a limited positive economic impact on the budget.

In order to obtain an efficient sale of the whole real estate properties, arranging a series of ad hoc vehicles where incorporating a portfolio of homogeneous properties, is necessary.

However, the main obstacle to divestment is that the real estate property is very different as for typology, ownership, use, geographic location. The whole real estate properties belonging to big municipalities amount to about 35 billions euro; the remainder (192

giori dimensioni non possiedono, singolarmente, portafogli omogenei quanto a categorie (es. residenziali, strumentali, commerciali, ecc.) di dimensioni sufficienti da potere essere trattati sul mercato.

Altro ostacolo alla dismissione deriva dai tempi delle Amministrazioni, obiettivamente notoriamente troppo lunghi e laboriosi. Il processo, per questi motivi, potrebbe richiedere molto più tempo di quanto si possa preventivare, (il fenomeno d'altra parte si riscontra in tutti i settori di intervento della Pubblica Amministrazione) e comporterà un aumento dei rischi degli interventi, un maggiore costo, quando non addirittura la paralisi completa dell'iniziativa. Le cause, ormai note, possono essere individuate nell'eccesso di pluralismo istituzionale che determina l'incapacità di assumere le necessarie decisioni.

Inoltre, non va sottovalutato che la funzione amministrativa ha acquisito un carattere strettamente autorizzatorio anche nella attività di finanziamento, rispondendo più a una logica e ai vincoli di un bilancio autorizzativi piuttosto che di un bilancio economico.

Esigenze di trasparenza e i timori 'reputazionali' che gravano sugli enti alienanti tenderanno a rallentare e in alcuni casi addirittura a bloccare la dismissione di immobili. Non va dimenticato che legati agli immobili pubblici vi sono progetti che ciascuna amministrazione ha coltivato negli anni. Di conseguenza, non è possibile o quantomeno auspicabile imporre soluzioni dall'alto dovendo essere rispettosi delle scelte delle comunità locali.

È evidente che, con queste premesse, eventuali stime di realizzo di questo patrimonio risultano molto incerte. D'altra parte, la dismissione del patrimonio immobiliare della Pubblica Amministrazione costituisce un'iniziativa assolutamente condivisibile,

che potrebbe dispiegare effetti benefici, sia in relazione alla finanza pubblica, sia per quanto riguarda la crescita del sistema economico e finanziario.

Si tratta sicuramente di una grande opportunità per riqualificare il territorio e per ridurre le inefficienze gestionali, accrescendo l'offerta di strumenti di risparmio e sviluppando il ruolo di investitori istituzionali. Altresì, va sottolineato che il processo richiederà tempi lunghi e grande attenzione alle diverse situazioni sociali che gravitano all'interno degli immobili pubblici.

Infine, ma non ultimo, qualsiasi processo di dismissione di beni, in particolare immobili, soprattutto se da riqualificare, diventa economicamente profittevole per gli acquirenti se è possibile fare ricorso nell'acquisizione a una quota più o meno ingente di finanziamento.

La situazione attuale sia del mercato immobiliare sia degli intermediari finanziari rende praticamente assai difficile ottenere credito per i potenziali acquirenti e, soprattutto, disporre delle risorse a condizioni vantaggiose. Infatti, spesso i finanziamenti hanno *spread* estremamente elevati, tali da non potere essere sostenibili da *business plan* di sviluppo e vendita di unità immobiliari. Allo stesso modo, gli stessi finanziamenti possono avere tempi di rientro non compatibili con i piani di dismissione. Ne deriva la necessità di studio di forme di finanziamento dove sussista, anche indirettamente, una forma di garanzia statale di ultima istanza, che possa garantire i finanziatori circa l'esito delle iniziative. In questo senso, anche in caso di default del progetto successivo all'alienazione, lo Stato e/o la Pubblica Amministrazione potrebbero rientrare in possesso del patrimonio immobiliare, magari con un livello di qualità migliore di quella antecedente all'avvio del processo di dismissione.

billions euro) has to be divided between medium and small municipalities. This doesn't make the divestment process easier. It follows that, singularly, even the bigger bodies don't own homogeneous portfolio as for categories (e.g. housing, instrumental, commercial, etc.) of a sufficient size, that can be treated on the market.

Another obstacle to divestment derives from Authorities times, that are as everybody knows objectively too long and laborious. For all these reasons, the process could request a longer time than the planned one (and the phenomenon is noticed in all sectors where public Authorities intervene) and it will imply an increase of the risks in the intervention, an upper cost, if not the complete paralysis of the enterprise. The well-known causes can be ascribed to the excess of institutional pluralism that determines the inability in taking

the necessary decisions.

Besides, we don't have to underestimate that the administrative function has acquired a strictly authorization nature even in the funding activity, responding to a logic and to authorization budget restraints more than to those of an economic budget.

The exigencies of transparency and the fears for 'reputation' that burden on the alienating bodies will tend at reducing and sometimes even at stopping the divestment of properties. We don't have to forget that there are projects connected to public properties, that every authority has cultivated over the years. Consequently it is neither possible nor desirable imposing from above solutions because we must respect the choices of local communities.

It is evident, with these premises, that any sale assessment concerning this estate is very uncertain. Then again

the divestment of Public Authority real estate properties is an absolutely shareable enterprise, that could spread out beneficial effects, both about public finance and about the development of the economic and financial system.

It is absolutely a great opportunity to requalify the territory and to reduce the managerial inefficiencies, increasing the offer of saving instruments and developing the role of institutional investors. We also have to underline that the process will require long times and a great attention to the various social situations gravitating around public properties.

At last, but not least, any process of divestment of goods, and particularly of properties that have to be requalified, is economically favourable for buyers if having recourse to a more or less considerable share of financing for the acquisition is possible.

The current situation of both real esta-

te market and financial intermediaries makes very difficult obtaining credit for potential buyers and, above all, having at disposal the resources on favourable terms. Often financings have very high spread, that can't be supportable for business plan concerning the development and sale of real estate units. The same way, financings can have returning times that aren't compatible with divestment plans. It comes the necessity of studying financing procedures where subsists, even indirectly, a form of State warranty, that can assure the backers about the result of enterprises. In this sense, even in case of default of the project subsequent to the divestment, the State and/or the Public Authority could retake possession of real estate properties, perhaps with a quality level higher than the previous one, preceding the divestment process.

# Le competenze gestionali elemento strategico nella fase decisionale della valorizzazione immobiliare

Alberto Fecchio, eFM  
Ernesto Casara, eFM

fecchio.alberto@efmnet.com  
casara.ernesto@efmnet.com

**Abstract.** Il progetto immobiliare funziona se parte di un progetto più ampio che riguarda le esigenze della società in un determinato luogo. Per sapere in cosa investire e con quali rischi/rendimenti è necessario conoscere, oltre ai costi di costruzione, il conto economico dell'immobile nel tempo.

Non vi può essere una corretta valutazione immobiliare se a monte non vi sono profonde conoscenze dei cicli immobiliari, di finanza, di statistica, di psicologia degli investitori (scienza o knowledge) ed esperienza di anni, che consenta di acquisire sensibilità anche nei confronti di possibili eventi imprevedibili. La gestione dinamica immobiliare è lo strumento per incrementare il reddito periodico, incrementare il capital gain, migliorare la liquidità, ridurre il rischio. Il gestore immobiliare, composto da un team con competenze integrate, con esperienza di gestione diretta sul campo, con conoscenza delle logiche imprenditoriali, con capacità di radicamento sul territorio, in grado di condividere il rischio d'impresa, a conoscenza delle procedure e delle complessità della PA, è in grado di supportare l'operatore immobiliare nella procedura di valorizzazione.

L'evoluzione del processo decisionale deve seguire il trend che dal 2009 ha visto il superamento dei progetti di riqualificazione rispetto ai progetti di nuova costruzione, con maggiori costi e complessità, ma maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale e della razionalizzazione degli spazi. I processi di riqualificazione potranno essere inquadrati all'interno di progetti articolati di sviluppo territoriale, con garanzie di trasparenza dei processi e dei tempi amministrativi tali da poter attrarre fondi internazionali, impediti nell'operare a causa della grande incertezza della gestione del processo amministrativo in Italia.

**Parole chiave:** Gestione Immobiliare, Gestione Patrimonio Edilizio, Business Plan, Processi di riqualificazione.

## Premessa

«[...] the operating costs of a hospital consume an equivalent of the capital cost every 2 to 3 years and can continue to do so for 40 years or more. The operating costs of a school can consume the equivalent of its capital cost every 4 to 5 years and remain in service for a century»<sup>1</sup>.

Managerial competences as a strategic element in the decision-making of Real Estate development

**Abstract:** A real estate plan works when is a part of a wider project which regards the society needs in a certain place. To know where to invest and the risk/performance profile, it is necessary to know the profit and loss profile of the building in the future, in addition to building costs.

A correct real estate valuation does not exist if upstream a deep knowledge of real estate, financial, statistical, investors' psychology (science or knowledge) cycles, as well as an experience of years do not exist, which allows to acquire sensibility even towards unpredictable events.

The dynamic real estate management is the necessary tool to increase the recurring revenue, the capital gain, to improve cash, decrease risks.

The real estate manager, consisting in a team with integrated skills, with "on field" experience, with business logical knowledge, with roots on territory,

Nel passato, le comparazioni tra alternative di investimento, sia a livello di 'concept' che di dettaglio, erano basate principalmente sui costi iniziali del capitale. Con la crescente pressione ad ottenere migliori risultati dagli asset, deve essere considerato che i costi correnti operativi e di manutenzione consumano grandi risorse nel corso della vita dell'esercizio dell'immobile. Il processo di Asset Management<sup>2</sup> vede tipicamente coinvolte tre funzioni principali: la proprietà, l'utilizzatore, il gestore. Sempre più nelle dinamiche del real estate queste figure si vanno distinguendo e specializzando.

Il processo che determina il complesso di tutti i costi associati con il bene o parti di questo, inclusi l'acquisizione, la costruzione/installazione, i servizi, le manutenzioni, le forniture e le attrezzature è il Life Cycle Costing<sup>3</sup>, centrale al processo dell'Asset Management.

La gestione è elemento strategico della valorizzazione perché il ruolo e le conoscenze del gestore immobiliare (quando sia un'entità unica che sorveglia, gestisce o integra la complessa e variegata realtà degli operatori specializzati nei diversi servizi, dalle manutenzioni, alle pulizie, alla sorveglianza etc.) è determinante per la definizione dei corretti valori del LCC da imputare nel Life Cycle Planning<sup>4</sup> e nella Life Cycle Analysis<sup>5</sup>. Il gestore dell'immobile è infatti il soggetto che, lavorando sul territorio, è in possesso degli elementi conoscitivi di carattere pratico, economico e di processo per ogni specifica attività gestionale, che ha caratteristiche separate e distinte per ogni attività immobiliare e per destinazione d'uso dell'immobile, oltreché per sede territoriale e caratteristiche funzionali.

Le competenze necessarie per formulare il business plan, che comprenderà il LCC dell'immobile, sono in possesso del gestore

able to share the business risk, with knowledge of public administrations' procedures and complexity, is able to support the real estate investor in the development procedure.

The evolution of the decision process must follow the trend that since 2009 has seen the overcoming of redevelopment projects compared to new building projects, with higher costs and complexity, but more sustainable from the environmental and space rationalization point of view.

Redevelopment processes will be framed in complex territorial development projects, with guarantees of transparency of administrative processes and times, in order to attract international funds, that today are prevented to operate due to great uncertainty of the administrative process management in Italy.

**Key words:** Real Estate Management, Asset Management, Business Plan, Redevelopment processes.

**Introduction** «[...] the operating costs of a hospital consume an equivalent of the capital cost every 2 to 3 years and can continue to do so for 40 years or more. The operating costs of a school can consume the equivalent of its capital cost every 4 to 5 years and remain in service for a century.»<sup>1</sup>

In the past, comparisons between investment alternatives, both in terms of 'concept' than of detail, were mainly based on initial capital costs. With the increasing pressure to achieve better results from assets, it has to be considered that the ongoing operating and maintenance costs consume high quantity of resources in the building life cycle.

The Asset Management<sup>2</sup> process involves three main functions/figures: Owner, User, Manager. These figures are more and more defining and specializing in the Real Estate Dynamics.

re immobiliare. La partecipazione del gestore alla stesura del business plan consente a chi ha l'onere dell'analisi strategica e della decisione di poter valutare correttamente le diverse opzioni alternative, riducendo i rischi dell'investimento.

### **Competenze gestionali e business plan**

Conoscere l'incidenza dei costi di gestione sui costi di realizzazione serve per aiutare l'in-

vestitore o l'ente locale ad effettuare, su una base economica e finanziaria, la scelta della migliore destinazione d'uso e del modello funzionale dell'immobile o dell'area da riqualificare.

Le esigenze di spazi di una comunità o di un'azienda vengono confrontate con gli aspetti economici nel business plan immobiliare, che tipicamente comprende le seguenti fasi:

- Analisi della domanda - Indagini conoscitive
- Studi di fattibilità - Valutazione dei rischi (Tronconi, 2006).

### **Analisi della domanda**

Le best practice internazionali fanno scaturire il processo decisionale dal basso, rilevando le esigenze principali dalle sedi territoriali, e adottano un sistema per la gestione delle esigenze e delle richieste («demand management»).

La comunità richiede progressivamente maggiori o migliori servizi collettivi per accrescere il livello della qualità della vita. Le risposte, ove esistenti, vengono erogate tramite il potenziamento dell'acquisto di beni e servizi: questa modalità risulta ad oggi economicamente non più sostenibile.

La domanda di spazi deve quindi essere gestita. Il demand management è una parte essenziale del processo di Asset Management e delle strategie di sviluppo. Il processo di demand

The Life Cycle Costing<sup>3</sup> is the process determining all costs associated with the whole building or parts of it, including acquisition, construction/installation, services, maintenance, supplies and equipments; it is a central part of the Asset Management.

Management is a strategic element of building development, because role and knowledge of the Real Estate Manager (where it is a single entity supervising, managing or integrating the complex and varied reality of operators specializing in various services, from maintenance to cleaning and monitoring, etc.) are crucial in setting the correct values of the LCC to be charged in the Life Cycle Planning<sup>4</sup> and Life Cycle Analysis<sup>5</sup>.

The Real Estate Manager is in fact the subject working in the area: he has practical, economical and managerial knowledge for each specific manage-

ment activity; his knowledge is separated and defined for each Real Estate activity and Building use, besides for territorial and functional characteristics. The Building Manager owns the necessary competences to formulate the Business Plan, including the Building LCC. The manager's participation in the business plan configuration allows those who have the burden of strategic analysis and decision to be able to properly evaluate the various alternative options, reducing investment risks.

### **Managerial competences and business plan**

Knowing the impact of management costs on construction costs helps the investor or the local authority in the best choice in terms of use and functional model of the building or area to re-develop, basing on both economic and financial considerations.

management richiede innanzitutto che chi deve decidere abbia compreso le esigenze degli utilizzatori e i costi reali dell'erogazione del servizio, identificando la domanda come il bisogno di servizi, o come il bisogno di beni<sup>12</sup>.

Anziché puntare su fornitori e prezzi, per realizzare risparmi le imprese internazionali cominciano a gestire la domanda. Le aziende hanno cominciato ad indirizzare i loro interventi allineando le richieste di acquisto alle esigenze interne ed eliminando i consumi superflui. Non a caso, nel 2007 la comunità scientifica europea, attraverso la norma UNI - EN 15221, ha individuato proprio in demand e supply i principali processi attraverso cui il facility management supporta le attività primarie dell'impresa.<sup>7</sup>

Se la gestione della domanda è la nuova frontiera per l'ottenimento di efficientamenti importanti, come quelli prodotti dalla razionalizzazione degli acquisti negli anni passati, gli elementi centrali da individuare subito sono i driver di costo.

«Il modo più significativo di ridurre i costi nel real estate è eliminare spazi. Qualsiasi riduzione negli impegni darà come risultato minori carichi di canoni (o ammortamenti degli immobili di proprietà), e minori costi operativi» (Pole, 2009).

Se gli spazi sono il driver principale per la riduzione dei costi, possiamo dire che la gestione della domanda di spazi rappresenta la nuova frontiera per l'ottenimento dei risparmi futuri nel real estate.

La pratica internazionale evidenzia che i benefici di un programma ben svolto di demand management riguardano sia la riduzione dei costi (meno 10-20%) (Office of Real Property, U.S. Services Administration, 1997) che l'incremento della produttività (più 10-20%) (At Kearney, 2003). Poiché il demand

The space needs of a community or a company are compared with the economic aspects in the real estate business plan, which typically includes the following steps<sup>6</sup>:

- Demand analysis - Cognitive survey
- Feasibility study - Risk assessment (Tronconi, 2006).

### **Demand analysis**

International best practices lead to the decision-making process from below, taking over the main needs from regional offices, and adopt a system for managing both needs and requests («demand management»).

The community requires progressively more or better public services, in order to increase the level of life quality. The answers, if existing, are provided through the strengthening of the purchase of goods and services: this mode is nowadays economically

no more sustainable.

Therefore, the space demand needs to be managed. The demand management is an essential part of the Asset Management process and development strategies. The process of demand management first requires that decision makers understand the users' needs and the real costs of service delivery, identifying the demand as the need of services or goods<sup>7</sup>.

Rather than focusing on suppliers and prices, international companies begin to manage demand in order to make savings. Companies have begun to streamline their operations by aligning the purchase requests to the internal needs and eliminating unnecessary energy consumption. Not surprisingly, in 2007 the European Scientific Community, through the UNI - EN 15221, has identified in «demand» and «supply» exactly the

management agisce sulle fonti delle spese, i risultati finanziari possono iniziare a partire da tre mesi dall'avvio del progetto (At Kearney, 2003).

Circa il 10% del patrimonio immobiliare italiano è a destinazione d'uso terziaria<sup>8</sup>, la maggiore destinazione dopo la residenziale. Il patrimonio immobiliare delle grandi aziende italiane ha ampi margini di miglioramento a causa delle rilevanti inefficienze causate da una parte dalle caratteristiche funzionali degli immobili storici e dall'altra da politiche di gestione non coerenti con le evolute esigenze del mondo del lavoro e di produttività.

Le mutate esigenze degli spazi di lavoro si possono evincere dalla comparazione tra il panorama del mercato industriale e la sua evoluzione nel terziario avanzato dei knowledge workers, descritti da V. Ward (2000), dagli studi del M.I.T. (Stryker, 2009) e dalle ricerche di Johnson Controls (Puybaraud, 2007). Il paradigma proposto per il lavoro contemporaneo è: maggiori spazi comuni e meno spazi individuali. Gli spazi comuni 'open minded', contrapposti a quelli 'single minded', così come definiti da V. Ward, sono aperti e multifunzionali<sup>9</sup>.

Gli ambienti di lavoro evoluti richiedono maggiori capacità di governo. L'azione del management deve essere articolata a livello strategico, tattico e operativo, come descritto nello schema del facility management agreement della Norma UNI 15221. Questa impostazione comporta una forte evoluzione culturale.

«La nascita e lo sviluppo della finanza e dell'industria immobiliare hanno generato la necessità di investire nella fase conoscitiva.

main processes by which the Facility Management supports the primary activities of the company<sup>8</sup>.

If Demand Management is the new frontier for obtaining important efficiencies, such as those obtained by the purchase rationalization in the past years, the central elements to be identified are Driver of Cost.

«The most significant way to reduce costs in the Real Estate is to eliminate spaces. Any reduction in the commitments will result in fewer loads of royalties (or depreciation of owned buildings), and lower operating costs» (Pole, 2009).

If spaces are the main driver for cost reduction, we can say that Space Demand Management is the new frontier of space to obtain future savings in Real Estate.

The international practice shows that benefits of a well-developed program

of «demand management» regard both lower costs (less than 10-20%) (Office of Real Property, U.S. Services Administration, 1997) and the productivity increase (more 10-20%) (ATKearney, 2003). As the demand management acts on the expenses' sources, the financial results can start after three months from the project start-up (ATKearney, 2003).

About 10% of the Italian Real Estate is Tertiary-used, the main one after the Residential<sup>8</sup>. The great Italian Companies' Real Estate has wide improvement margins because of the significant inefficiencies caused on one side by the functional characteristics of historic buildings, and on the other side by management policies that are inconsistent with the advanced requirements of the labor and productivity. The changing needs of workspaces are shown through the comparison

## Indagini conoscitive

La qualità delle informazioni e la rappresentazione formale dei beni sono alla base del processo di due diligence immobiliare, nato e cresciuto nella fase storica in cui anche nel nostro Paese le attività patrimoniali hanno avuto necessità di essere formalmente rappresentate per poter mettere in evidenza le loro potenzialità. La qualità delle informazioni in nostro possesso consente di estrarre il potenziale valore dagli edifici e andare al di là del loro semplice uso funzionale» (Bellintani e Ciaramella, 2009).

La fase conoscitiva, alla base di qualunque strategia in ambito immobiliare, recepisce le informazioni e i processi propedeutici alla gestione degli edifici dal punto di vista tecnico e funzionale (building management e facility management), i dati e l'evidenza documentale necessari alle attività di due diligence immobiliare; le informazioni utili per valutare le prestazioni energetiche di un edificio (audit energetico), e ancora le informazioni e i documenti che supportano strategie di investimento e acquisizione e, soprattutto, consentono di valutarne attentamente i rischi o le possibilità di valorizzazione (property e asset management).

I diversi ambiti di analisi vengono affrontati attraverso indicazioni metodologiche, esemplificazioni pratiche, check list e casi di studio.

Il processo conoscitivo dell'operazione di valorizzazione è costituito da una fase di audit (azione di revisione del funzionamento di un sistema: si distingue in audit interno, l'offerta, ed esterno, la domanda, la concorrenza e il macroambiente. (Brusa, 2006), l'analisi SWOT (Strength and Weakness – Opportunities and Threats: punti di forza e di debolezza, opportunità e

## Cognitive survey

«The birth and development of finance and real estate industry have generated the need to invest in survey phase. The quality of information and the formal representation of assets are the basis of due diligence process, born and grown in the historical phase in which, also in our country, the real estate activities had the need to be formally represented to highlight their potentiality. The quality of the information that we have, allows to extract the potential value of the buildings and go beyond their simple functional use». (Bellintani e Ciaramella, 2009).

The survey phase, at the base of any real estate strategy, reflects the information and preliminary processes of the building management in terms of technical and functional point of view (building management and facility management), data and documental

minacce), la Hold/Sale Analysis (che ha come obiettivo quello di individuare il momento giusto per acquistare/cedere un immobile in riferimento a risultati ed obiettivi di rendimento fissati), l'Highest and Best Use Analysis (HBU, che indica il più conveniente e il miglior uso del bene).

Lo strumento di valutazione noto come highest and best use analysis, consente di dedurre, già in fase pre-progettuale, le priorità d'uso del patrimonio ambientale e culturale secondo una gerarchia di valori economico-quantitativi (prezzi di mercato) capaci di riflettere anche i valori culturali-qualitativi. L'highest and best use rappresenterà, in questo caso specifico, l'uso più redditizio ovvero il più proficuo impiego della risorsa in termini ambientali, culturali, sociali ed economici prescelto tra le destinazioni di possibile realizzazione materiale, finanziaria, consentite dalle norme giuridiche vigenti.

### Studi di fattibilità

La necessità di effettuare uno studio di fattibilità nasce dal

fatto che si è individuato un possibile progetto, che per dimensione economica, complessità dell'intervento, incertezza sui requisiti, presenza di possibili alternative, richiede un approfondimento prima che possa esserne avviata la realizzazione, pena un elevato rischio di insuccesso. L'obiettivo di uno studio di fattibilità non è quindi quello di individuare potenziali progetti, bensì quello di dare concretezza a un progetto preidentificato, fornendo tutti gli elementi per l'avvio della fase realizzativa<sup>10</sup>.

Lo Studio di Fattibilità costituisce un efficace supporto nell'analisi delle componenti tecniche, urbanistiche, economiche, di tempi, finanziarie, di caratteristiche di rispondenza<sup>11</sup> delle operazioni

evidence for the due diligence activity; the useful information to evaluate energy performance of a building (Energy audit), and more the information and documents that support investment and acquisition strategies and, most importantly, allow to evaluate carefully risks and the development possibilities (property and asset management).

The different fields of the analysis are addressed through methodological indications, practical examples, check-list and study cases.

Survey process of the development operation consists of an audit phase (review action of the system behaviour: it is differentiated in internal audit, supply, and external audit, demand, competition and macro-environment<sup>11</sup> (Brusa, 2006), SWOT analysis (Strength and Weakness - Opportunities and Threats: strengths

and weaknesses, opportunities and threats, Hold/Sale Analysis (which has the objective of identifying the right moment to hold/sale a building according to results and performance targets set), Highest and Best Use Analysis (HBU, that points out the most convenient and the best use of the asset).

The evaluation instrument, known as highest and best use analysis, allows to previously deduct, in pre-design phase, the priority use of the cultural and environmental property through a hierarchy of economic-quantitative values (market prices) able to reflect also the cultural-qualitative values.

The highest and best use will represent, in this specific case, the most profitable use which means the most advantageous resource use, in reference to environmental, cultural, social and economical terms, selected

immobiliari per il raggiungimento degli obiettivi previsti.

Tali studi sono rivolti ad operatori, imprese ed investitori, ovvero a tutti gli attori presenti sul mercato, che hanno l'esigenza di valorizzare, alienare o acquisire singoli asset o patrimoni immobiliari o comprendere le potenzialità di sviluppo inespresse di aree inedificate o in fase di trasformazione. L'attività riguarda sia l'analisi preliminare, che in itinere<sup>12</sup> che ex post di un'iniziativa.

Tale attività si inserisce tra quelle di supporto alle strategie decisionali del Cliente ed è suscettibile di utilizzo anche nei casi in cui si renda necessario valutare due o più progetti alternativi. Lo Studio di Fattibilità è lo strumento a supporto della pianificazione urbanistica o nella decisione di recuperare aree dismesse o degradate, attraverso la valutazione delle destinazioni che consentano il raggiungimento dell'equilibrio degli obiettivi pubblici e delle aspettative degli operatori privati e istituzionali.

Lo Studio di Fattibilità deve portare alla definizione dello scenario attuativo, corredato delle procedure, dei costi e dei benefici necessari per la realizzazione del progetto.

Tipicamente lo studio di fattibilità è svolto da società di consulenza specializzate nella progettazione e valutazione di programmi di investimento per lo sviluppo sostenibile del territorio fisico e la valorizzazione del capitale sociale.

### Valutazione dei rischi

I pochi modelli di valutazione e di monitoraggio del rischio oggi disponibili sono partiti da una visione iniziale 'teorica' con elementi da combinare tra loro secondo regole 'matematiche' e si sono nel tempo sviluppati ed affinati mediante l'in-

from among the destinations of possible material realization, according to existing law.

### Feasibility study

The need to perform a feasibility study arises from the fact that it has identified a possible project, that requires, for its economical dimension, complexity of the operation, uncertainty on requirements, presence of alternatives, a deepening before the beginning of the realization, to avoid a high risk of failure.

The objective of a feasibility study is not, therefore, to identify potential projects, but to give concreteness to a pre-identified project providing all the elements necessary to start the realization phase<sup>10</sup>.

The feasibility study is an effective support for the technical, economical, urban, timing and financial com-

ponents analysis of the compliance requirements<sup>11</sup> of the real estate operations to achieve the provided objectives.

Those studies are directed to operators, firms and investors, or to all market players, that have the need to valorize, alienate or acquire single assets or real estate patrimonies, or to understand unexpressed development potentiality of un-built areas or in transformation phase. The activity consists both in preliminary analysis, ongoing<sup>12</sup> and ex-post of an initiative. This activity is inserted in those strategies to support the Client's decision and is susceptible of use even in the cases where it's needed to evaluate two or more alternative projects. The feasibility study is the instrument to support the urban planning or the decision to restore degraded or brownfield areas, through the evaluation of destinations

troduzione di fattori correttivi (pesi) che tengono conto del contesto del mercato<sup>13</sup>.

La competenza specialistica osserva i processi e identifica non solo le variabili ma anche il metodo di rilevazione che deve essere il più possibile oggettivo e trasparente, per svincolarlo dalla variabile soggettiva introdotta dal valutatore o dal perito tecnico all'interno della procedura di gestione delle informazioni immobiliari<sup>14</sup>.

Un sistema di monitoraggio del rischio degli investimenti immobiliari deve essere applicabile ad entrambe le tipologie di business sul patrimonio, immobili a reddito e investimenti a sviluppo su base pluriennale.

I principali fattori di rischio legati ad operazioni di sviluppo sono per la maggior parte legati alle variabili determinate dalle procedure autorizzative e di intervento della Pubblica Amministrazione locale, nonché di affidabilità del costruttore.

A titolo esemplificativo e non esaustivo si citano la congruità del progetto con gli strumenti urbanistici, regolamentari e normativi previsti per ottenere il permesso di costruire, la disponibilità della Pubblica Amministrazione locale a concedere il permesso di costruire, la quantificazione e determinazione delle opere di urbanizzazione da realizzarsi a carico della Pubblica Amministrazione e da parte di terzi a cui l'intervento è vincolato, il grado di affidabilità dell'appaltatore-costruttore e le sue modalità di gestione del sub appalto.

Per determinare le scelte strategiche sul proprio asset di investimento, è necessario costruire il profilo rischio/rendimento degli immobili del portafoglio. Questo avviene tramite due attività fondamentali:

– L'analisi del rischio, che viene svolta assegnando un grado

di rischio al conduttore dell'immobile, al contesto di mercato in cui si colloca l'unità immobiliare (caratteristiche esogene), alle caratteristiche endogene dell'unità immobiliare (caratteri tipologici e funzionali);

– la valutazione del ritorno, basata sull'analisi dei rendimenti storici e sulla pianificazione dei rendimenti futuri. Nella valutazione del ritorno previsto devono essere valutati i valori di mercato attuale e futuro.

Per ridurre i rischi e migliorare le performance degli investimenti immobiliari è fondamentale intercettare e gestire un insieme di variabili di base che – opportunamente combinate – forniscono gli indicatori per le scelte strategiche. Investimenti in due diligence tecniche e amministrative e sistemi informativi di gestione costituiscono la base per un corretto monitoraggio dei costi e quindi delle performance.

Per il patrimonio 'a reddito' il sistema integrato dovrà interagire con le informazioni proprie dei sistemi operativi sulle tematiche del property (ovvero la gestione corrente dell'immobile) e dell'asset (ovvero la gestione strategica del bene immobiliare), mentre per la parte relativa alle operazioni di sviluppo immobiliare dovrà essere fortemente caratterizzato da una logica di pianificazione finanziaria (business plan/piani di commercializzazione del costruito).

### **Competenze gestionali e progettazione dell'edificio**

La conoscenza delle modalità di gestione è centrale per effettuare correttamente la progettazione dell'edificio nelle sue varie fasi. Il gestore diventa il consulente del progettista, le competenze gestionali integrano quelle progettuali.

that allow to achieve a balance of the public objectives and the expectations of private and institutional operators. The feasibility study must lead to the definition of the scenario implementation, accompanied by procedures, costs and required benefits to realize the project. Typically the feasibility study is held by a consulting firm specialized in planning and evaluation of investment programs for the environmental sustainability and the enhancement of the social capital.

#### **Risk assessment**

Today the few risk evaluation and monitor models available started from a 'theoretical' initial view with elements to be combined each other according to 'mathematical' rules and then developed and refined through the introduction of corrective factors (weights) that take care of the market contest<sup>13</sup>.

The specialized knowledge observes the processes and identifies both the variables and the detection method that must be objective and transparent, to avoid the subjective variable of the evaluator or technical expert in the asset information management procedure<sup>14</sup>.

A system of monitoring the risk of investment property should be applicable to both types of business on the assets, property development and investment income over several years. The main risk factors linked to development operations are mostly related to the variables determined by the permitting procedures and intervention of the local public administration, and reliability of the manufacturer.

For example, but not exhaustive, are cited the congruity of the project with planning instruments regulatory

provided to obtain the permission to build, the availability of local Public Administration to grant build permission, the quantification and determination of urban operations that should be realized by Public Administration or by third parts to which the intervention is bound, the reliability grade of the contractor – builder and his management method of the sub contract.

To determine the strategic choices on their investment assets, it is necessary to build the risk / return profile of real estate portfolio. This is achieved through two key activities:

– The risk analysis, which is done by assigning a degree of risk to the tenant of the property, the market environment in which the property unit is placed (exogenous characteristics), the endogenous characteristics of the property (typological and functional);

– the assessment of return, based on analysis of historical returns and planning of future performance. In evaluating the expected return should be evaluated for current and future market values.

To reduce risks and improve the performance of property investment it is essential to intercept and manage a set of basic variables that – properly combined – provide indicators for strategic choices. Investment in administrative and technical due diligence and management information systems form the basis for the proper monitoring of costs and performance. For the assets 'income' the integrated system should interact with the operating system's own information on the issues of property (or the current management of the property) and asset (or the strategic management of real property), and for the opera-



Il gestore immobiliare, inteso come la figura di raccordo tra competenze di consulenza tecnica, progettuali, finanziarie, strategiche, può supportare gli attori del processo di valorizzazione effettuando:

#### 1° ANALISI DELLA CONGRUITÀ:

- Analisi domanda / offerta
- Analisi canoni di mercato
- Verifica congruità urbanistica
- Valutazione costi / benefici

#### 2° RELAZIONI CON FINANZIATORI PUBBLICI E PRIVATI

- Individuazione di possibili finanziamenti presso enti pubblici e privati
- Predisposizione e presentazione progetti a Fondi Immobiliari, Enti Previdenziali, Casse Professionali

#### 3° GESTIONE DELL'ITER AMMINISTRATIVO

- Predisposizione pratiche urbanistiche ed edilizie
- Gestione rapporti con la Pubblica Amministrazione locale e centrale
- Monitoraggio e presidio dell'iter amministrativo

#### 4° PROGETTAZIONE

- Predisposizione del progetto architettonico dal livello di massima a quello esecutivo
- Predisposizione del progetto impiantistico ed energetico

#### 5° REALIZZAZIONE

- Project Management Office dell'intera operazione
- Alta sorveglianza e Direzione Lavori

tions on real estate development will be strongly characterized by a logic of financial planning (business plans/marketing plans for the building).

#### Management skills and building design

The knowledge of management modes is central to successfully building design in its various stages.

The operator becomes the consultant of the designer, management skills integrate the design ones.

The real estate manager, considered as a figure of reconciliation between skills of technical advice, design, financial, strategic, can support the actors in the process of carrying out development through:

#### 1 - ANALYSIS

##### OF THE REASONABLENESS:

- Analysis of supply / demand
- Analysis of market rents
- Check adequacy planning
- Cost / benefit assessment

#### 2 - RELATIONS WITH PUBLIC AND PRIVATE LENDERS

- Identification of possible funding from public and private
- Preparation and presentation of projects in real estate funds, social security institutions, professional social security institutions

#### 3 - MANAGEMENT OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

- Preparation planning and building practices
- Managing relationships with local and central public administration
- Monitoring and supervision of administrative process

- Progettazione, e installazione e gestione dell'impianto fotovoltaico 'a costo 0'

#### 6° GESTIONE A 360° DELL'IMMOBILE

- Gestione Property e Facility
- Gestione dei conduttori
- Inserimento e co-gestione con operatori specializzati (ristorazione, sport, formazione, etc.)

Il gestore immobiliare, integrando competenze, porta valore aggiunto al processo di valorizzazione:

nella definizione del modello funzionale, importando i modelli innovativi internazionali che integrano funzioni 'core' con quelle culturali e commerciali;

- nella differenziazione delle aree del complesso: gli spazi possono essere progettati e realizzati per ospitare diversi tipi di utenti, con esigenze diverse di spazio, di servizi, con diversa disponibilità economica e diversi tempi di permanenza;
- nella gestione degli spazi e servizi comuni: la gestione delle attività comuni può essere affidata a brand leader dei settori di competenza, per progettare, realizzare ambientazioni ed erogare servizi di massima qualità rispetto alle esigenze dell'utenza, in modo che diventino attrattori di interesse, cultura e scambio; i servizi a valore aggiunto sono spesso rappresentati da elementi non fisici, di elevato interesse per l'utenza e forte attrattiva e potenzialità (per es. il wi fi);
- nel conferire valore sociale: è possibile attivare dinamiche virtuose per supportare gli utenti degli immobili nella gestione economica, attivando collaborazioni e partnership per il repe-

#### 4 - DESIGN

- Preparation of the architectural design from the highest level to the executive
- Preparation of the plant and energy project

#### 5 - PROJECT MANAGEMENT

- Project Management Office of the entire operation
  - General supervision and construction management
  - Design, installation and management of the photovoltaic at 'zero cost'
- #### 6 - '360 DEGREES' PROPERTY MANAGEMENT
- Property and Facility Management
  - Management of the conductors
  - Inserting and co - management with specialized operators (restaurants, sports, education, etc.)

The real estate manager, integrating skills, brings added value to the pro-

cess of enhancement:

- in the definition of the functional model, importing innovative international models that integrate 'core' functions with the cultural and commercial ones;
- in the differentiation of areas belonging to the complex: spaces can be designed and constructed to accommodate different types of users with different needs for space, services, and economic availability and different residence times;
- in the management of spaces and common services: the management of common tasks can be entrusted to leading brands in the sectors of expertise, to design, build environments and deliver the highest quality services to meet the needs of users, so that they become attractors of interest, culture and trade; the value-added services are often

rimento di finanziamenti agevolati agli utenti. Ad esempio in caso di immobili ad uso residenziale/residenziale universitario è possibile attivare partnership con agenzie per il lavoro per lo sviluppo dell'economia locale. I servizi di facility possono essere organizzati con manodopera locale;

– nel mantenimento del valore immobiliare: con un metodo appropriato con riferimento a standard internazionali<sup>15</sup> è possibile dare garanzie all'ente proprietario sul corretto mantenimento dell'immobile e del suo valore. È inoltre possibile attivare controlli tramite un Organismo di Ispezione Indipendente che effettui supervisioni da parte terza sulle attività svolte; nel conferire valore energetico: l'installazione di sistemi integrati per la produzione di energia da fonti rinnovabili produce effetti positivi: riduce i costi energetici delle residenze con vantaggi per gli utenti e abbate le emissioni di CO<sub>2</sub> senza costi di investimento;

– nel supportare il modello economico-finanziario: un operatore immobiliare con competenze integrate può mettere in correlazione Enti Locali (supportandoli nella selezione di immobili da ristrutturare e terreni edificabili), fondi immobiliari, costruttori, gestori dei servizi e dei contratti di locazione, e conduttori/inquilini degli immobili.

### La consulenza nei processi di valorizzazione

Ogni azione di valorizzazione è un progetto da sviluppare in maniera indipendente e deve

essere correlato tramite uno o più advisor a tutti gli stakeholders del progetto di sviluppo del territorio.

L'intervento di valorizzazione deve inserirsi in un contesto più ampio di visione e scelte strategiche effettuate su un determinato

territorio. Per impostare i contenuti della strategia è necessario decidere lo sviluppo di una 'vocazione' del territorio forte e specialistica oppure diversificare il modello in atto<sup>16</sup>.

Gli eventi che si fondano su elementi tipici del territorio, cioè quei fattori che sono difficili da riprodurre in altre zone, sono molto utili ed importanti per attribuire significato e valore ai territori in questione. I prodotti che essi offrono sono infatti esclusivi ed irripetibili e sono fruiti unicamente se le persone si recano nelle specifiche località.

Il marketing territoriale, in quanto «insieme di azioni collettive attuate per attrarre in una specifica area o territorio nuove attività economiche e produttive, favorire lo sviluppo delle imprese locali, promuovere un'immagine positiva» (Texier e Valle, 1992), rappresenta lo strumento mediante il quale è possibile valorizzare l'offerta dei territori ed individuare le risorse chiave. La base del piano di marketing del territorio si fonda quindi sulla qualità delle risorse che trasformano l'area in questione in 'prodotto di successo', al quale si attribuisce una qualificazione differente da quella di altri territori, quando è in grado di offrire elementi di unicità. In questo caso si manifesta per il territorio un vantaggio competitivo e cioè: «La capacità di valorizzare i propri fattori qualificanti, tramite l'adozione di proprie strategie di investimento, di specifiche politiche attive della promozione del proprio ruolo, anche internazionale, e con l'uso di mirati strumenti di marketing nei confronti dei potenziali utenti e clienti» (Paoli, 1999)<sup>17</sup>.

L'attività di valorizzazione immobiliare è un'operazione di sviluppo del territorio. I gestori del processo, promotori di questo tipo di azioni, sono team con competenze integrate, tipiche di un advisor immobiliare.

L'obiettivo dell'advisor è la costruzione di un sistema per lo svilup-

represented by non-physical elements of high interest to customers, and a strong appeal and potentiality (eg. wi fi);

– to confer social value: it can turn virtuous dynamics to support users of property in economic management, enabling collaborations and partnerships for the procurement of subsidized loans to users. For example, in the case of property for residential use/ residential college, it is possible to activate partnerships with employment agencies for the development of the local economy. The facility services can be arranged with the local workforce;

– in the maintenance of real estate value: through an appropriate method with reference to international standards<sup>18</sup> it is possible to give guarantees to the owner about proper maintenance of the property and its

value. It is also possible to activate controls through an independent inspection body which carries on controls 'of third party' on the performed activities;

– in giving energy value: the installation of integrated systems for the production of energy from renewable sources generates positive effects: it reduces the energy costs of houses with advantages for users and reduces emissions of CO<sub>2</sub> without any need of investments;

– in supporting the financial and economic model: a real estate developer with integrated skills may correlate Local Authorities (supporting them in the selection of properties to be restructured and building lands), real estate funds, builders, managers of services and leases, and lessees / tenants of properties.

### Consultancy in Real Estate development processes

Every action of development is a project to be developed independently and must be related, through one or more advisors, to all the stakeholders of the land development project.

The intervention of development should be part of a wider framework consisting of vision and strategic choices made on a certain territory. To set the contents of the strategy it is necessary to decide the development of a strong and specialized 'vocation' of the territory or to diversify the present model<sup>16</sup>.

Events which are based on typical elements of the territory, that is, those factors that are difficult to be repeated in other areas, are very useful and important to assign meaning and value to the territories themself-

ves. The products they offer are in fact unique and unrepeatable and are consumed only when people go in specific places.

The territorial marketing, as «collective actions implemented to attract new economic and productive activities in a specific area or territory, to promote the development of local enterprises, to promote a positive image» (Texier and Valle, 1992), is the means by which it is possible to enhance the offer of the territories and to identify key resources. The basis of the marketing plan of the area is therefore based on the quality of resources that transform the area in a 'successful product', to which a different qualification from that of other territories is attributed, when it is able to offer uniqueness items. In this case, the region can have a competitive advantage, namely: «The

po immobiliare basato su una forte integrazione tra tutti i componenti che ne fanno parte (analisi di mercato e individuazione delle opportunità, individuazione dei finanziatori, realizzazione dell'opera etc.) in modo che le scelte tecnologico-progettuali-costruttive siano coordinate con le informazioni derivanti dall'analisi di mercato e con le scelte effettuate nell'ambito delle attività di marketing, comunicazione e commercializzazione. Un'analisi poco attenta può condurre a insuccessi gravi e ritardi dannosi per il raggiungimento degli obiettivi.

In alcuni casi, ad esempio, si è assistito all'istituzione di associazioni di cittadini nate appositamente per opporsi a determinate operazioni di sviluppo. Il promotore di operazioni di sviluppo immobiliare deve quindi considerare le istanze provenienti dal tessuto sociale, ovvero da coloro che vengono riconosciuti come stakeholder (portatori di interessi), perché in qualche modo ritengono di vedere investiti i propri interessi (Tronconi e Baiardi, 2011). Interpretare l'operazione di valorizzazione come unica, inserita in un contesto unico, e parte di un progetto integrato di sviluppo del territorio, promosso da un'attività di raccolta e condivisione delle esigenze locali, garantisce maggiori possibilità di ottenere i risultati attesi e riduce i rischi dell'impresa.

## Conclusioni

Il progetto immobiliare funziona se parte di un progetto più ampio che riguarda le esigenze della società in un determinato luogo. Per sapere in cosa investire e con quali rischi/rendimenti è necessario conoscere, oltre ai costi di costruzione, il conto economico dell'immobile nel tempo. L'investimento immobiliare 'storicamente', a meno di luoghi/situazioni/immobili 'eccezionali', può essere ritenuto l'investimento

ability to capitalize on its qualifying factors, through the adoption of their investment strategies, of specific policies finalized to the promotion of one's role, even international, and with the use of targeted marketing tools to potential users and customers» (Paoli, 1999) <sup>20</sup>.

The activity of real estate development is an operation of development of the territory. Managers of the process, promoters of this type of action, are teams with integrated skills, typical of a real estate advisor. The purpose of the advisor is to create a system for real estate development based on a strong integration of all components that are part of (market analysis, identification of opportunities, and identification of funding, construction, etc..) so that the technology - design - construction choices are coordinated with

information referring to the market analysis and with the choices made as part of marketing, communications and marketing activities. Careless analysis, in fact, may lead to serious failures and delays which can make it difficult to achieve results.

Sometimes, for example, associations of citizens have been created purposely to oppose certain operations of development. The promoter of real estate development operations must therefore consider the requests coming from people, or by those who are recognized as stakeholders, in so far as they somehow think to see their own interests involved <sup>21</sup>.

To consider the development operation as unique, included in a unique contest and part of an integrated land development project, promoted by the activity of collecting and sharing of local needs, ensures better

'meno rischioso' in assoluto, persino meno rischioso di un investimento in liquidità (per la quale può esservi il 'rischio cambio'). Ciò è vero in particolare se riferito a investimenti di lunga durata (es. 20 anni) e con leva finanziaria bassa o nulla.

Per tenere sempre sotto controllo il rischio degli investimenti immobiliari è indispensabile che un investitore e un advisor siano ricettivi a 360 gradi circa quanto accade nella propria città, nella propria nazione, nel mondo non solo a livello immobiliare ma anche a livello economico, finanziario, politico, sociale in senso lato.

La valutazione immobiliare è alla base di ogni attività di consulenza. Non vi può essere una corretta valutazione immobiliare se a monte non vi sono profonde conoscenze dei cicli immobiliari, di finanza, di statistica, di psicologia degli investitori (scienza o knowledge) ed esperienza di anni, che consenta di acquisire sensibilità anche nei confronti di possibili eventi imprevedibili.

La gestione dinamica immobiliare è lo strumento per incrementare il reddito periodico, incrementare il capital gain<sup>18</sup>, migliorare la liquidità, ridurre il rischio.

Il gestore immobiliare, composto da un team con competenze integrate, con esperienza di gestione diretta sul campo, con conoscenza delle logiche imprenditoriali, con capacità di radicamento sul territorio, in grado di condividere il rischio d'impresa, a conoscenza delle procedure e delle complessità della PA, è in grado di supportare l'operatore immobiliare nella procedura di valorizzazione.

L'evoluzione del processo decisionale deve seguire il trend che dal 2009 ha visto il superamento dei progetti di riqualificazione rispetto ai progetti di nuova costruzione, con maggiori costi e complessità, ma maggiormente sostenibili dal punto di vista am-

chances of achieving the expected results and reduces risks of the enterprise.

## Conclusions

A real estate plan works when is a part of a wider project which regards the society needs in a certain place. To know where to invest and the risk/performance profile, it is necessary to know the profit and loss profile of the building in the future, in addition to building costs.

The real estate investment historically, less than exceptional places/situations/buildings, may absolute be considered the less risky investment, even less risky than a cash investment (for which you could pay for the 'change risk'). That's true particularly if referred to long term investments (for ex. 20 years) with a low or null leverage. To always keep under control the real

estate investment risk, it is needful that an investor and an advisor be receptive to 360 degrees about what happens in his city, in his nation, in the world, not only at the real estate level, but also at economic, financial, politic, social level in a broad sense.

The real estate valuation is the base of every consulting activity. A correct real estate valuation does not exist if upstream a deep knowledge of real estate, financial, statistical, investors' psychology (science or knowledge) cycles, as well as an experience of years do not exist, which allows to acquire sensibility even towards unpredictable events.

The dynamic real estate management is the necessary tool to increase the recurring revenue, the capital gain<sup>18</sup>, to improve cash, decrease risks.

The real estate manager, consisting in a team with integrated skills, with 'on

bientale e della razionalizzazione degli spazi<sup>19</sup>.

Il valore degli immobili da riqualificare è di norma più elevato grazie al maggior valore della locazione (si trovano all'interno della città, a differenza dei progetti di nuovo sviluppo in periferia, dei servizi e delle infrastrutture a supporto). La razionalizzazione degli spazi genera una migliore efficienza, e quindi una migliore redditività. Le difficoltà normative, finanziarie, di know how, sono grandi ma il trend è crescente, e in prospettiva diventerà dominante, perché le esigenze di carattere ambientale crescono e le normative sono sempre più stringenti<sup>20</sup>.

A questa informazioni si aggiunge la proposta effettuata dall'attuale Ministro dello Sviluppo Economico Corrado Passera durante il convegno «Un piano per le città», organizzato il 3 Aprile 2012 dall'ANCE a Roma, che considera la possibilità di effettuare la demolizione e ricostruzione del patrimonio immobiliare con età inferiore ai 50 anni, con riduzione dei costi di intervento e miglioramento delle prestazioni funzionali e tecnologie innovative. Nel caso della ventilata immissione sul mercato di immobili appartenenti al Demanio, sarà auspicabile l'assegnazione di questo ad investitori istituzionali e gestori professionali sulla base di concessioni che abbiano una vita tra i cinquanta e novanta anni<sup>21</sup>.

I processi di riqualificazione potranno essere inquadrati all'interno di progetti articolati di sviluppo territoriale, con garanzie di trasparenza dei processi e dei tempi amministrativi tali da poter attrarre fondi internazionali, impediti nell'operare a causa della grande incertezza della gestione del processo amministrativo in Italia<sup>21</sup>.

field' experience, with business logical knowledge, with roots on territory, able to share the business risk, with knowledge of public administrations' procedures and complexity, is able to support the real estate investor in the development procedure.

The evolution of the decision process must follow the trend that since 2009 has seen the overcoming of redevelopment projects compared to new building projects, with higher costs and complexity, but more sustainable from the environmental and space rationalization point of view<sup>19</sup>.

The value of buildings to be retained is normally higher thanks to the higher rent value (they are in the downtown, unlike the new development projects in periphery, services and transport infrastructures). The rationalization of spaces generates more efficiency, then more pro-

fitability. The normative, financial, know how difficulties are big, but the trend is increasing, and in perspective will become leading, because the environmental needs are growing and laws are even more stringent<sup>20</sup>.

Joining these information the proposal of the Economic Development Ministry Corrado Passera in the 3rd April meeting «Un piano per le città», organized by the ANCE in Rome, which considers the possibility of making the demolition and reconstruction of real estate heritage aging under 50 years, with reduction of operational costs and increase of functional performances and innovative technologies.

In case of the possible placing of the heritage of State Property in the real estate market, it will be desirable the allocation to institutional investors and professional manager on the ba-

#### NOTE

<sup>1</sup> Fonte: New South Wales Government Asset Management Committee: "Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing" - Australia 2003.

<sup>2</sup> "Asset Management": un processo sistematico di manutenzioni, migliorie e gestione dei beni, che combina principi di ingegneria con solide pratiche di lavoro e fondamenti economici, e acquisto di strumenti per facilitare un approccio più organizzato e flessibile nel prendere le decisioni necessarie per rispondere alle pubbliche esigenze. Fonte: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

<sup>3</sup> "Life Cycle" è "l'intervallo di tempo tra la ricognizione dell'esigenza o dell'opportunità di un prodotto e la sua cessione/eliminazione." Fonte: AS/NZS 4536:1999 Life cycle costing - An application guide, Australia 1999.

<sup>4</sup> Life Cycle Planning: la pianificazione degli elementi che concorrono durante un progetto di sviluppo immobiliare lungo tutto il ciclo di vita. Fonte: New South Wales Government Asset Management Committee: Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing, - Australia 2003.

<sup>5</sup> Life Cycle Analysis: l'analisi degli elementi che concorrono nel ciclo di vita in caso in cui l'immobile sia già esistente e in uso. Fonte: New South Wales Government Asset Management Committee: Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing, Australia 2003.

<sup>6</sup> Fonte: New South Wales Government Asset Management Committee (2003), Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing, Australia.

<sup>7</sup> Definizione di Facility Management: il coordinamento dello spazio fisico di lavoro con le risorse umane e l'attività propria dell'azienda. Fonte: IFMA (International Facility Management Association).

<sup>8</sup> L'87% è residenziale. Elaborazione dati eFM su base dati Assoimmobiliare e Space Planning: una soluzione per la riduzione dei costi e l'efficientamento energetico nella gestione immobiliare, Assoimmobiliare, 2010.

<sup>9</sup> Negli anni Novanta Richard Rogers, citando il teorico politico Michael Walz, individua all'interno degli spazi urbani quelli 'single minded', destina-

ti alle funzioni dei singoli, e quelli 'open minded', considerati multifunzionali e partecipativi. Questi stessi concetti sono riapplicati da Victoria Ward nel 2000 agli ambienti di lavoro. Ricerche e pratiche internazionali sugli spazi di lavoro nell'ambito del terziario avanzato hanno verificato il forte incremento della produttività delle persone in ambienti di lavoro collaborativi e creativi, quindi aperti, ad alta densità e con ampi spazi dedicati al lavoro in team e agli scambi di informazioni. Fonte: Space Management, Roma 2009.

<sup>10</sup> Dispense SISPEC – UNIBO “Studio di Fattibilità”.

Fonte: G.Brusa: “La catena del valore”, Milano, 20

<sup>11</sup> Ai sensi delle sette categorie elencate nella UNI 8289:1981

(Sicurezza, Benessere, Fruibilità, Aspetto, Gestione, Integrabilità, Salvaguardia ambientale).

<sup>12</sup> Per il controllo delle attività in itinere è necessario l'utilizzo del metodo Work breakdown structures (WBS). WBS è il fondamento per definire le relazioni tra una lavorazione e gli obiettivi di un progetto. (PMI – Project Management Institute, Practice Standard for WBS, USA 2006).

<sup>13</sup> La consulenza immobiliare nel private banking – AIPB (Associazione Italiana Private Banking, Milano 2011)

<sup>14</sup> Un esempio sono le metodologie divenute standard internazionali proposte (tra le molte) da Rics (Royal Institution of Chartered Surveyors, per le valutazioni), da IPD (Investment property Databank, per la standardizzazione dei dati immobiliari), BOMA (Buildig Owners & Managers Associations, per la standardizzazione dei processi di gestione immobiliare).

stment property Databank, per la standardizzazione dei dati immobiliari), BOMA (Buildig Owners & Managers Associations, per la standardizzazione dei processi di gestione immobiliare).

<sup>15</sup> PMI - Project Management Institute, Rics – Royal Institution of Chartered Surveyors – Red Book e BOMA – Building Owners and Managers Association.

<sup>16</sup> Wordpress – Marketing Territoriale.

<sup>17</sup> Ceris-Cnr, W.P. N° 8/2005.

<sup>18</sup> il capital gain, o guadagno in conto capitale, è un termine utilizzato per indicare la differenza tra il prezzo di vendita e quello di acquisto di uno strumento finanziario

<sup>19</sup> Nomisma – rapporto “Italia in Sviluppo”, Bologna 2009.

<sup>20</sup> “Le nuove frontiere del business real estate”, in Advisor, Settembre 2010.

<sup>21</sup> Il Direttore dell'Agenzia del Demanio, Stefano Scalera, ha confermato l'interesse per la procedura di dismissione tramite aste aperte anche al mercato internazionale, con concessione cinquantennale degli immobili agli investitori. In “Edilizia”, 13/2/2012.

<sup>22</sup> La Commissione europea ha individuato i numerosi ostacoli alla libertà di circolazione dei servizi nell'eccessiva gravosità delle procedure amministrative, nell'incertezza giuridica delle norme e delle pratiche burocratiche, nella mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati membri (Guida per il monitoraggio della direttiva “Servizi”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ottobre 2007).

## NOTES

<sup>1</sup> Source: New South Wales Government Asset Management Committee : “Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing” - Australia 2003.

<sup>2</sup> “Asset Management”: a methodical maintenance process, improvements and asset management, that combines engineering principles with solid work practices and economical fundamentals, and instruments purchase to grant an organized and flexible approach to take necessary decisions for the public needs. Source: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

<sup>3</sup> “Life Cycle” is the time interval between the recognition of the need or the product opportunity and its transfer/removal”. Source: “AS/NZS 4536:1999 Life cycle costing - An application guide” - Australia 1999

<sup>4</sup> Life Cycle Planning: the planning of elements that interact during a real estate development project in the whole life cycle. Source: New South Wales Government Asset Management Committee : “Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing” - Australia 2003.

<sup>5</sup> Life Cycle Analysis: analysis of the elements that interact in the life cycle in the case of the building yet exists and is used. Source: New South Wales Government Asset Management Committee: “Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing” - Australia 2003.

<sup>6</sup> Source: New South Wales Government Asset Management Committee : “Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing” - Australia 2003.

<sup>7</sup> Facility Management definition:: the coordination of work space with the

personnel and firm activities. Source – IFMA (International Facility Management Association)

<sup>8</sup> 87% is residential. Data processing by eFM on the basis of data Assoimmobiliare and “Space Planning: a solution to reduce costs and energy efficiency in the real estate management” - Assoimmobiliare, 2010

<sup>9</sup> In the '90s, Richard Rogers, quoting political theorist Michael Walz, identifies the urban spaces both as the “single minded” one, destined to the single use, and “open minded”, considered multifunctional and participatory. Those concepts are also applied by Victoria Ward, in the 2000, at the work places. Researches and international practices about work places in the advanced services verified the big productivity increase of operators in collaborative and creative work places, with high density and with big

space dedicated to team work and information exchange. Source: Space Management – Rome 2009.

<sup>10</sup> Handouts SISPEC – UNIBO “Feasibility studies”.

<sup>11</sup> According to the seven categories described in the UNI 8289:1981 (Security, Welfare, Usability, Appearance, Management, Integration, Environment).

<sup>12</sup> For the monitor of ongoing activities it's needed to use the Work breakdown structures (WBS) method. WBS is the basis for the definition of the interactions between a process and the objectives of a project. (PMI – Project Management Institute, Practice Standard for WBS, USA 2006).

<sup>13</sup> Real estate consulting in the private banking - AIPB (Associazione Italiana Private Banking, Milano 2011).

<sup>14</sup> Examples are the International standard methods provided by Rics

## REFERENCES

- Kearney, A. T. (2003), *Demand Management – Changing the Way Organizations - Acquire Goods and Services*.
- AA. VV. (2010), *Space Planning: una soluzione per la riduzione dei costi e l'efficientamento energetico nella gestione immobiliare*, Assoimmobiliare, Roma.
- AICI (2009), *Atti del convegno La Valutazione Immobiliare "Scienza" O "Saper Fare"*, Milano.
- AIPB (2011), *La Consulenza Immobiliare nel Private Banking*, Milano.
- Ceris-Cnr (2005), "Una proposta di marketing territoriale: una possibile griglia di analisi delle risorse", *W.P.*, n. 8.
- Dispense SISPEC – UNIBO, *Studio di Fattibilità*.
- Brusa, G. (2006), *La Catena del Valore*, Milano.
- Stryker, J. (2009), *Designing the Workplace to Increase Productivity: A recent Research Study*.
- Puybaraud, M. (2007), *Flexible Working Survey 2007 – Five Years of learning*.
- New South Wales Government Asset Management Committee (2003), *Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing*, Australia.
- Nomisma (2009), *Rapporto Italia in Sviluppo*, Bologna.
- Tronconi, O. (2006), *Valutazione e valorizzazione immobiliare – Il business plan immobiliare*, Milano.
- Office of Real Property – U.S. General Services Administration (1997), *Office Space Use Review – Current Practice and Emerging Trends*.
- Paoli, M. (1999), *Marketing d'area per l'attrazione di investimenti esogeni*, Guerini, Milano.
- PMI – Project Management Institute (2006), *Practice Standard for WBS*, USA.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2007), *Guida per il monitoraggio della direttiva Servizi*, Ottobre.
- Bellintani, S. e Ciaramella, A. (2009), *Audit Immobiliare*, Milano.
- Pole, S. e Mackay, D. (2009), "Occupancy Cost Reduction: Proven Technique for these Tough Times", in *Facility Management Resources and Periodicals*.
- Texier, L. e Valle, J.P. (1992), "Le marketing territorial et ses enjeux", *Revue Francaise de Gestion*, Janvier-Fevrier.
- Tronconi, O. (a cura di) (2006), *Valutazione e valorizzazione immobiliare – Il business plan immobiliare*, Milano.
- Tronconi, O. e Baiardi, L. (2011), *Valutazione valorizzazione e sviluppo immobiliare*, Milano.
- s.a. (1999), *The Australian and New Zealand standard Life Cycle Costing, an application guide*, "AS/NZS 4536:1999", Australia.
- UNI, EN 15221 (2007), *Facility Management: terms and definitions*.
- Ward, V. e Holtham, C. (2000), *The role of Private and Public Spaces in Knowledge Management*.

(Royal Institution of Chartered Surveyors, for the evaluation, IPD (Investment property Databank, for the real estate data standardization, BOMA (Buildig Owners & Managers Associations, for real estate process management standardization).

<sup>15</sup> (PMI - Project Management Institute, Rics – Royal Institution of Chartered Surveyors – Red Book e BOMA – Building Owners and Managers Association).

<sup>16</sup> Wordpress – Territorial Marketing.

<sup>17</sup> Ceris-Cnr, W.P. N° 8/2005.

<sup>18</sup> Capital gain is a term used to explain the difference between the selling price and the purchasing price of a financial instrument.

<sup>19</sup> Nomisma – Rapport "Italy in development", Bologna 2009.

<sup>20</sup> "The new business frontier of real estate" in "Advisor", September 2010.

<sup>21</sup> The Director of the Agency of the

State Property, Stefano Scalera, has confirmed the interest for the disposal procedure through open auctions to the International market, with a fifty years concession of the assets to the investors.. in "Edilizia", 13/2/2012.

<sup>22</sup> Excessive nature of administrative procedures, legal uncertainty of bureaucratic practices standards, lack of mutual trust between Member States have been identified by the European Commission as few of the numerous obstacles to the liberty service circulation. (Guide to monitor the directive "Services", Presidency of the Minister Council, October 2007).

Luisa Ingaramo, SiTI – Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l’Innovazione  
 Area Tecnica Programma Housing della Compagnia di San Paolo  
 Technical Area Housing Programme of the Compagnia di San Paolo

luisa.ingaramo@polito.it

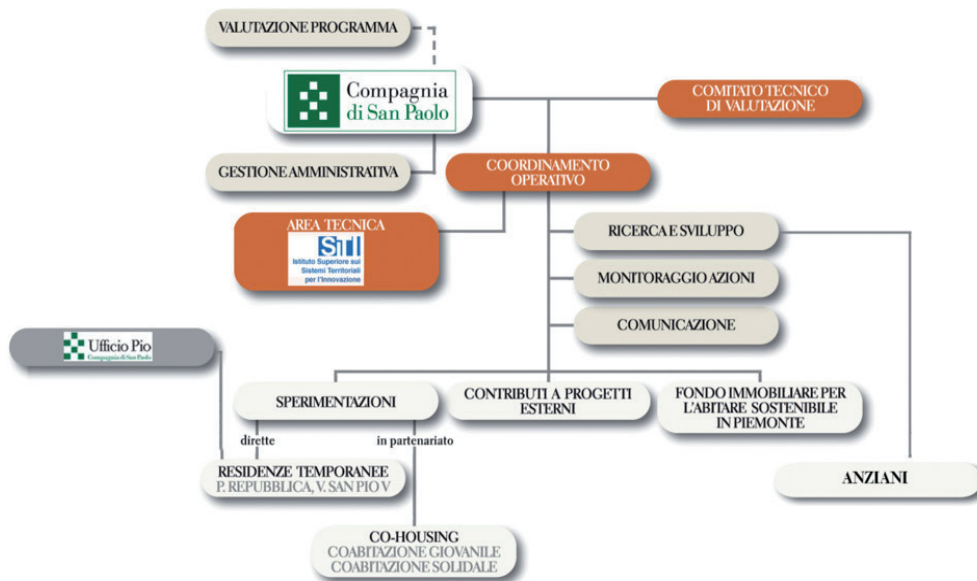
**Abstract.** Tra le azioni sperimentali ad oggi avviate dal Programma Housing della Compagnia di San Paolo, volte ad affrontare un tema complesso e frammentato come quello del disagio abitativo, l’esperienza innovativa delle Residenze Temporanee rappresenta un unicum, perché mostra la possibilità di attivare - in concreto - una vera e propria regia gestionale attorno al processo di sviluppo immobiliare. Nello specifico si tratta di avvalersi di due elementi principali: la co-progettazione e la selezione delle proposte attraverso bandi di gara. Tutto il processo mira a realizzare un elevato livello di trasparenza decisionale e un’attività di monitoraggio e confronto continuo tra il Programma Housing e tutti gli esperti che insieme vi collaborano: tecnici, progettisti, gestori, psicologi di comunità, imprenditori, soggetti del territorio.

**Parole chiave:** Disagio abitativo, Abitare sociale, Residenza temporanea, Selezione progettista, Selezione gestore, Selezione impresa.

La Compagnia di San Paolo sta realizzando a Torino due Residenze Temporanee: una sita in piazza della Repubblica n. 14, nella zona di Porta Palazzo, l’altra in via San Pio V n. 11 e 11bis, nel quartiere di San Salvario. Il progetto è gestito dal Programma Housing della Compagnia di San Paolo in stretta sinergia con l’Ufficio Pio (ente strumentale della Compagnia). Il Programma ha come suo principale obiettivo quello di sostenere ed avviare esperienze di housing sociale che possano rappresentare laboratori cittadini dove sperimentare buone pratiche e prassi innovative replicabili in altre zone della città o

01 | La struttura del Programma Housing e le azioni avviate

*The structure of the Housing Programme and the actions started*



## Temporary Dwellings: an evolving project

**Abstract.** Among the experimental actions fostered so far by the Compagnia di San Paolo through its Housing Program, committed in handling the complex and fragmented housing discomfort issue, the Temporary Dwellings initiative represents a unique and innovative experience, as it actually offers the chance to activate a proper managerial direction around and about the real estate development processes. In particular, the Temporary Dwellings action is marked by two key aspects: a structured co-planning vision and projects selected through a requests for proposal system. The process in the whole aims on the one hand at reaching an high transparent level of decision making, while, on the other hand, at developing a continuous and mutual monitoring and matching activity between the Housing Program and the group of cross-curricular experts teamed up in the project: technicians, designers, managers, psychologists,

contractors, and the other local stakeholders.

**Key words:** Unaffordability, Social housing, Temporary dwelling, Designer selection, Operator selection, Enterprise selection.

The Compagnia di San Paolo is realizing in Turin two Temporary Residences: one situated in piazza della Repubblica n. 14, in the area of Porta Palazzo, and the other one in via San Pio V n. 11 and 11 bis, in the quarter of San Salvario. The project is managed by the Housing Programme of Compagnia di San Paolo in close synergy with Ufficio Pio (an instrumental body of the Compagnia). The main objective of the Programme is to support social housing experiences that can represent city laboratories where testing good practices and innovative usual procedures repeatable in other areas of the city or in

different territorial contexts. As deduced from the diagram (Picture 1), within the experimentations the PH (Housing Programme) has started in partnership with other territorial subjects stand out, apart from the Temporary Residences, the project of juvenile house-sharing StessoPiano, the supportive Jointly-owned building of via Gessi and the suite of social Porter’s jobs.

**Temporary Residence: a definition**  
 The Temporary Residences can be defined as structures intended for subjects in a situation of housing vulnerability or that need transitory housing solutions; they are distinguished by the temporariness of the guests’ stay, by limited rent costs and by the opportunity, for people living there, of enjoying common services and spaces.

in differenti contesti territoriali. Come si evince dal diagramma (Fig. 1), tra le sperimentazioni avviate dal Programma Housing in partnership con altri soggetti del territorio si segnalano, oltre alle Residenze Temporanee, il progetto di coabitazione giovanile StessoPiano, il Condominio solidale di via Gessi e l'accompagnamento dei Portierati sociali.

**Residenza Temporanea: una definizione** Le Residenze Temporanee possono essere definite come strutture destinate a soggetti in una situazione di vulnerabilità abitativa o che necessitano di soluzioni alloggiative transitorie; sono contraddistinte dalla temporaneità della permanenza degli ospiti, da costi di affitto contenuti e dalla possibilità per chi vi abita di fruire di servizi e spazi comuni.

**L'articolazione delle Residenze Temporanee: combinazione di funzioni e promozione del territorio** Le due Residenze Temporanee saranno contraddistinte dalla combinazione tra funzioni diverse: la residenzialità, i servizi e il commercio. Entrambe offriranno mono, bi e tri-locali, attrezzati e arredati in modo tale da poter rappresentare per gli ospiti una 'casa' accogliente, seppur temporanea. Le strutture saranno inoltre dotate di spazi comuni che, oltre a rappresentare aree complementari agli alloggi, ospiteranno attività di socializzazione e servizi predisposti dagli enti gestori, alcuni dei quali potranno essere rivolti a tutta la popolazione. Le Residenze dispongono anche di locali al piano terreno utilizzabili come spazi commerciali. L'affitto di questi spazi contribuirà alla sostenibilità economica

**The articulation of the Temporary Residences: a combination of functions and territory promotion** The two Temporary Residences will be characterized from the combination among different functions: residence, services and commerce. They will both offer one, two and three room flats, equipped and furnished so that they can represent for guests a comfortable, even if temporary, 'house'. Besides, the structures will be provided with common spaces that, apart from representing complementary areas as for flats, will hold socialization activities and services organized from managing bodies, and some of them can be addressed to the entire population. The Residences have at their disposal even ground-floor premises usable as commercial spaces. The rental of these spaces will contribute

to the economic sustainability of the structures, allowing the limitation of the rents demanded to guests. The selection of commercial activities will take place so as to contribute to the territory requalification. Besides, about 20% of these spaces will necessary have to be devoted to social activities. Both social and commercial activities will be directed to all residents, as well as to the guests of the Temporary Residences, expanding the resources of the quarters involved in the intervention. The choice of realizing the Temporary Residences in the areas of Porta Palazzo and San Salvario isn't fortuitous: they are quarters characterized by problems of urban deterioration and social tensions. The creation of the two Residences is aimed at contributing

delle strutture, consentendo di contenere i canoni richiesti agli ospiti. La selezione delle attività commerciali avverrà in modo tale da contribuire alla riqualificazione del territorio. Inoltre, il 20% circa di questi spazi dovrà essere necessariamente dedicato ad attività di natura sociale. Le attività commerciali e sociali saranno rivolte, oltre che agli ospiti delle Residenze Temporanee, a tutti i residenti, potenziando le risorse dei quartieri interessati dall'intervento.

La scelta di realizzare le Residenze Temporanee nelle zone di Porta Palazzo e San Salvario non è infatti casuale: si tratta di quartieri contraddistinti da problemi di degrado urbano e tensioni sociali. La creazione delle due Residenze intende contribuire alla loro riqualificazione sia dal punto di vista architettonico che socio-culturale. In questa prospettiva, le Residenze Temporanee aspirano a divenire una nuova polarità per i due quartieri e un ulteriore nodo del territorio capace di interagire con la rete di soggetti che lo animano, proseguendo e rafforzando il coinvolgimento della Compagnia di San Paolo e dell'Ufficio Pio nella attività promosse dalle istituzioni cittadine e dal privato sociale in queste aree.

**I destinatari: mix sociale, empowerment e sviluppo cittadino** L'individuazione delle categorie di destinatari delle Residenze Temporanee si è fondata su:

a) l'analisi della domanda e dell'offerta abitativa a Torino; b) la specificità delle aree in cui sorgeranno le strutture; c) la volontà di realizzare strutture economicamente sostenibili e contraddistinte dal mix sociale. Entrambe le Residenze Temporanee si rivolgeranno alle seguenti categorie di destinatari:

to their requalification both from an architectural point of view and from a social and cultural one. In this perspective, the Temporary Residences aspire to become a new polarity for the two quarters and another territory knot able to interact with the network of subjects that animate them, continuing and strengthening the involvement of the Compagnia di San Paolo and of the Ufficio Pio in the activities the city institutions and the social private promote in these areas.

**The receivers: social mix, empowerment and city development** The determination of the categories of receivers for the Temporary Residences has been based on: a) the analysis of housing supply and demand in Turin; b) the specificity of the areas where the structures will

rise; c) the will of realizing economically sustainable structures, characterized from social mix. Both Temporary Residences will direct the following categories of receivers:  
– Population under housing stress  
The population under housing stress comprises those subjects that for a series of biographical or context circumstances have difficulty in holding the economic and/or organizing pressure coming from remaining in an house that is no longer suitable for their exigencies, and from the difficulty in finding another house in reasonably short times. The widespread working precariousness, that the current economic crisis aggravates, a weak and rigid rent market where finding suitable solutions in short times can be difficult, the growing instability of families are just some of



#### – Popolazione sotto stress abitativo

La popolazione sotto stress abitativo comprende quei soggetti che per una serie di congiunture biografiche o di contesto si trovano in difficoltà a reggere la pressione economica e/o organizzativa data dal rimanere in una casa non più adeguata alle loro esigenze e dalla difficoltà nel trovarne un'altra in tempi ragionevolmente brevi. La diffusa precarietà lavorativa accentuata dalla crisi economica in corso, un mercato dell'affitto asfittico e rigido dove trovare soluzioni adeguate in tempi brevi può essere difficile, la crescente instabilità dei nuclei familiari sono solo alcuni dei fattori che concorrono ad accrescere le dimensioni della popolazione sotto stress abitativo. Rispetto a questi soggetti, le Residenze Temporanee potrebbero:

- rappresentare un ponte tra due 'sponde' biografiche in una fase di transizione o di crisi che permetta di riprogrammare la propria esistenza senza affrontare un eccessivo stress abitativo;
- prevenire la trasformazione di situazioni di vulnerabilità abitativa che interessano individui dotati di risorse economiche e personali in situazioni di disagio e persino di esclusione sociale.

#### – Personale in formazione e lavoratori fuori sede

Come recita il «Secondo Piano Strategico» della Città di Torino, è utile «aumentare la disponibilità di alloggi per rispondere a esigenze abitative specifiche come quelle dei residenti in via temporanea – studenti, professionisti – che cresce anche in rapporto alla maggiore attrattività della città». La possibilità di dare alloggio a professionisti e persone impegnate in percorsi di formazione per periodi limitati di tempo conferisce cioè alla città un vantaggio competitivo contribuendo ad attrarre capi-

tale umano qualificato e producendo effetti positivi sul sistema economico locale. Per il personale in formazione e i lavoratori fuori sede le Residenze Temporanee potrebbero:

- rappresentare una soluzione transitoria per avere il tempo di cercare in loco un alloggio adeguato alle proprie esigenze;
  - fornire una sistemazione economicamente accessibile per tutta la durata dell'attività di formazione o di lavoro, qualora si tratti di un tempo breve, per il quale è difficile trovare un'abitazione in affitto.
- City users e visitatori occasionali

I *city users* e i visitatori occasionali sono persone che abitano e lavorano fuori città, ma vi si recano saltuariamente per motivi di lavoro, per usufruire dei servizi, per assistere a manifestazioni ed eventi di varia natura (fiere, festival, manifestazioni culturali e sportive, ecc.) o per visitare i beni storici e culturali. È evidente come questi soggetti ricoprano un ruolo strategico nello sviluppo della nuova identità cittadina caratterizzata dal superamento del fordismo e da un'attenzione crescente per il terziario e i servizi. In questa prospettiva, le Residenze Temporanee potrebbero:

- concorrere ad aumentare l'offerta residenziale della città, potenziandone l'attrattività per queste categorie di popolazione;
- contribuire alla valorizzazione di San Salvario e Porta Palazzo come risorse culturali e turistiche della città, ambienti multiculturali e creativi dove tradizioni vecchie e nuove si incontrano e si contaminano, rafforzando le azioni già intraprese dai soggetti impegnati sviluppo di questi territori.

#### – Popolazione in emergenza abitativa

In entrambe le Residenze Temporanee poco più di un decimo

the factors that concur in increasing the size of the population under housing stress. As for these subjects, the Temporary Residences could:

- Represent a bridge between two biographic 'banks', in a transitional or crisis phase, that allow to reprogram everyone's own existence without facing an excessive housing stress;
- Prevent the transformation of situations of housing vulnerability that concern people provided with economic and personal resources, into situations of distress and even of social exclusion.

– Personnel in training and out office workers

As states the «Second Strategic Plan» of the City of Turin, «increasing the availability of lodgings in order to answer particular housing exigencies as those of temporary residents – students, professionals – that grow even

in relation to the greatest city attractiveness» is useful. The possibility of accommodating professionals and people involved in training courses for limited periods confers on the city a competitive advantage, contributing to attract qualified human resources and producing positive effects on the local economic system. For the personnel in training and the out office workers the Temporary Residences could:

- Represent a transitional solution in order to try to find in loco a suitable lodging meeting their own exigencies;
  - Provide for an economically affordable lodging for the duration of the training or working activity, if it is a short time, taking into account the difficulty in finding a flat for rent.
- **City users and occasional visitors**  
City users and occasional visitors

are people living and working out of town, but that occasionally go in town for working reasons, for enjoying services, for attending events of various nature (fairs, festivals, cultural and sports events, etc.) or for visiting historical and cultural Heritage. It is clear that these subjects hold a strategic role in the development of the new city identity distinguished by overcoming fordism and by a growing attention to tertiary and services. In this perspective, the Temporary Residences could:

- Concur in increasing the city residential offer, empowering its attractiveness for these sectors of the population;
- Contribute to appreciate San Salvario and Porta Palazzo as cultural and tourist resources of the city, as multicultural and creative surroundings where old and new traditions meet

and defile themselves, strengthening the actions the subjects involved in the development of these territories have undertaken.

– **Population in housing emergency**  
In both Temporary Residences a little bit more than tenth of flats will be reserved to the City of Turin, answering the needs of people in a situation of housing emergency. As for this category of population, the Temporary Residences could:

- Offer a prompt and even inviting solution, distinguished by a variety of supporting services useful for managing the current housing and/or biographic crisis;
- Propose a positive relational context characterized with a strong social mix, contrasting phenomena of isolation and ghettoization. Given the various characteristics of the quarters interested in the in-

degli alloggi sarà riservato alla Città di Torino per rispondere ai bisogni di persone in una situazione di emergenza abitativa. Per questa categoria di popolazione le Residenze Temporanee potrebbero:

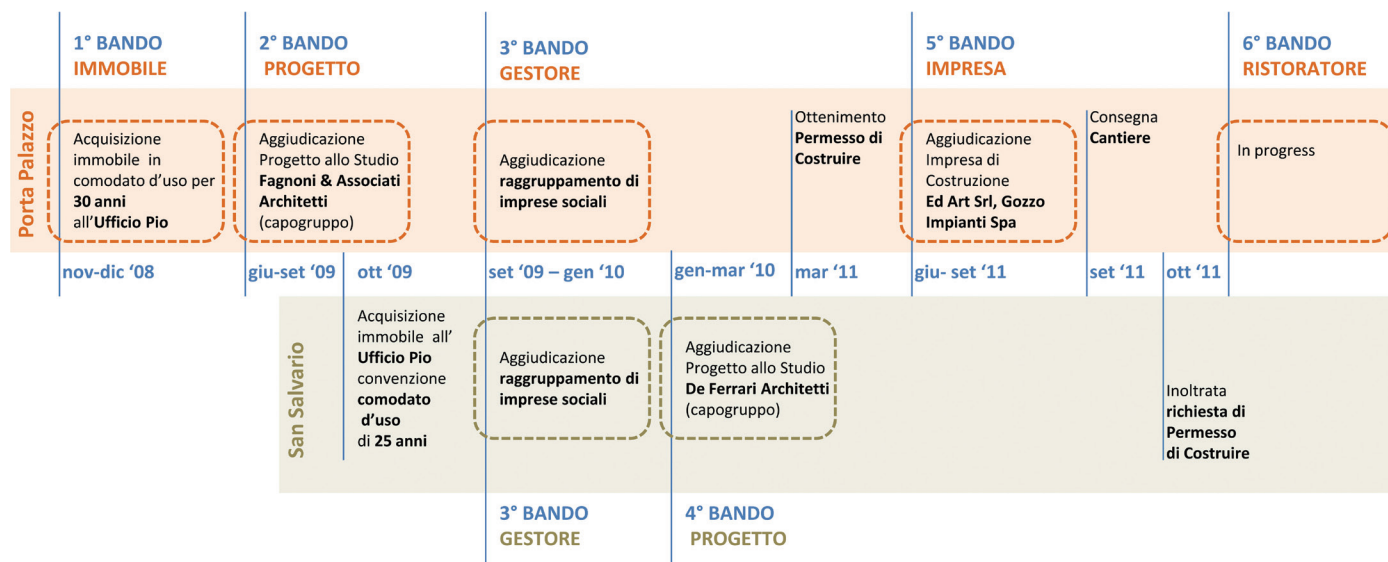
- offrire una soluzione tempestiva e al tempo stesso accogliente, contraddistinta da una molteplicità di servizi di supporto utili a gestire la crisi abitativa e/o biografica in corso;
- proporre un contesto relazionale positivo caratterizzato da un forte mix sociale, contrastando fenomeni di isolamento e ghettizzazione.

Date le diverse caratteristiche dei quartieri interessati dall'intervento e la volontà di sperimentare nelle due Residenze Temporanee differenti modelli di intervento, si è deciso di destinare la struttura di piazza della Repubblica prevalentemente a single e coppie senza figli e quella di via San Pio V principal-

mente a famiglie bi- e mono-parentali con figli minori, potendo sviluppare in quest'ultimo caso utili sinergie con la scuola per l'infanzia gestita dalle Suore del Buon Consiglio presente all'interno dello stesso edificio e con le attività rivolte ai minori realizzate nel quartiere di San Salvario.

**L'iter di realizzazione attraverso i bandi di gara** L'intero processo di sviluppo delle due Residenze Temporanee (RT) è stato disegnato attorno alla redazione di bandi di gara, che hanno comportato un notevole impegno di coordinamento delle risorse coinvolte.

L'intervento di piazza della Repubblica, in particolare, avviato a partire dal 2009 e operativo entro la fine del 2012, si presta, per la più avanzata fase di realizzazione, a fornire un esempio



02 | L'iter di realizzazione delle due Residenze Temporanee attraverso lo strumento del bando di gara *The implementation procedure of the two Temporary Residences through the instrument of call for public tender*

pratico degli strumenti messi in campo dalla Compagnia di San Paolo e dal Programma Housing nell'iter che ha portato alla selezione del progettista, del gestore e dell'impresa costruttrice. La fig. 2 ripercorre in sintesi gli step principali attraverso i quali è stato modulato il processo realizzativo delle due RT: dall'acquisizione degli immobili di proprietà della Città di Torino (piazza della Repubblica) e dell'Istituto di Santa Maria (via San Pio V), all'ottenimento dei permessi di costruire, all'individuazione di alcuni soggetti-chiave per la fase di gestione (ad esempio il ristorante per la residenza di Porta Palazzo).

03 |



intervention and the will of testing in the two Temporary Residences different models of intervention, we've decided to intend the structure of piazza della Repubblica mainly for single people and couples without sons and the structure of via San Pio V mainly for families with one or two parents and with minor sons. All that because in the last case we can develop useful synergies with the preschool the Suore del Buon Consiglio manage inside the same building and with the several activities for minors carried out in the quarter of San Salvario.

#### The implementation procedures through call for public tender

The entire development process of the two Temporary Residences has been planned around drafting calls for public tender, that have entailed a

considerable engagement for coordinating the resources involved. Mainly the intervention of piazza della Repubblica, started in 2009 and in effect within the end of 2012, lends itself, because of the most advanced implementation stage, in providing a practical example of the instruments CPS and PH have used in the procedures for selecting the project manager, the administrator and the building firm. The Picture 2 in short retraces the main steps through which the implementation process has been modulated: from the buyout of properties belonging to the City of Turin (piazza della Repubblica) and to the Istituto Santa Maria (via San Pio V), to obtaining the building permissions, to identifying some topic subjects for the managing stage (for example the restaurateur for the residence of Porta Palazzo).

#### L'acquisizione dell'immobile di piazza della Repubblica

rifunzionalizzare con destinazione a RT. L'Ufficio Pio ha partecipato alla gara aggiudicandosi il bene per 30 anni: il disciplinare, che conteneva in nuce tutti gli elementi caratterizzanti la proposta progettuale presentata, definiva la realizzazione di un 'albergo sociale' per single e coppie senza figli, ai quali fornire una soluzione abitativa temporanea, a canoni moderati, insie-

Nel novembre del 2008 la Città di Torino ha pubblicato un bando per affidare l'immobile in comodato d'uso gratuito da



#### The buyout of the building in piazza della Repubblica

In November 2008 the City of Turin published a call for assigning free loan for use the building in order to design it for RT (Temporary Residence). The Ufficio Pio has entered the public tender, winning the good for 30 years: the standard, containing in nuce all elements characterizing the planning proposal submitted, fixed the realization of a 'social hotel' for single people and couples without sons, whom providing a temporary housing solution, at moderate rents, together with the opportunity of enjoying common spaces. The standard even underlined that the Temporary Residence would have had to carry out activities of promotion and development of social relationships inside the structure and between the structure and the local context.

#### The selection of the project manager and the requalification of the building

In June 2009 even the Ufficio Pio, as commodatary, has called for public tender with narrow procedure for assigning the «services concerning architecture and engineering for renovating the building»: architectural survey, preliminary and final planning, project supervision, measure and accounts, coordination about safety and health during the planning stage and the realization one.

The public tender has taken place into two stages. In the first one, a Commission made of five members appointed from Ufficio Pio, has shortlisted the applications submitted (in all 48), on the basis of skills deduced from curriculum (from 0 to 50 points) and from analogous experiences (from 0 to 50 points) (TAB A).

me alla possibilità di usufruire di spazi comuni. Sottolineava, inoltre, che la Residenza Temporanea avrebbe dovuto realizzare attività di promozione e di sviluppo di relazioni sociali all'interno della struttura e della struttura con il contesto locale.

### La selezione del progettista e la riqualificazione dell'immobile

Nel giugno del 2009 l'Ufficio Pio, in qualità di comodatario, ha a sua volta pubblicato un bando di gara a procedura ristretta per l'affidamento di «servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria per la ristrutturazione dell'immobile»: rilievo architettonico dell'edificio, progettazione preliminare e definitiva, direzione lavori, misura e contabilità, coordinamento in materia di sicurezza e salute durante la fase di progettazione e la fase di esecuzione dei lavori.

La gara si è svolta in due fasi. Nella prima, le domande pervenute (in totale 48) sono state preselezionate da una Commissione composta da cinque membri nominati dall'Ufficio Pio, in base alla professionalità desunta dal curriculum (da 0 a 50 punti) e da esperienze analoghe (da 0 a 50 punti):

Professionalità desunta dal curriculum	Punti da 0 a 50
Qualità dell'attività professionale svolta	(punti da 0 a 20)
Numero ed importo degli incarichi per attività di progettazione	(punti da 0 a 10)
Numero ed importo degli incarichi per attività di direzione lavori	(punti da 0 a 10)
Numero ed importo degli incarichi per attività di coordinamento in materia di sicurezza	(punti da 0 a 10)
Professionalità desunta dalle tavole delle esperienze analoghe	Punti da 0 a 50
Soluzioni architettoniche, funzionali e tecnologiche	(punti da 0 a 20)
Materiali e tecniche costruttive con caratteri di bioedilizia	(punti da 0 a 15)
Soluzioni tecniche per il risparmio energetico	(punti da 0 a 15)

TAB A |

03 | L'immobile di piazza della Repubblica nelle condizioni precedenti all'intervento

*The building of piazza della Repubblica before the intervention*

In the second stage, the 12 shortlisted candidates have been invited to submit an offer. Then every offer has been valued according to the criterion of the most economically advantageous offer on the basis of the following criteria (TAB B).

In September 2009 the judging Commission has chosen the group of professionals Fagnoni & Architetti Associati di Firenze (group leader). The winning project is distinguished by an architectural language that respects the original connotation of the building and that is characterized, in the court opened on the side street (via Priocca), from the introduction of innovative elements such as wooden sunbreak panels (for shielding balconies) and a continuous glass wall next to common premises (Picture 4). In order to improve the management aspects

even some architectural solutions have been introduced, such as light walls for separating the one room flats, and other subterfuges useful to increase the flexibility in using the spaces. On the available surface, of about 2.000 mq of slp, the chosen project has allowed the realization of 27 flats (13 one room flats and 14 two rooms flats), the prearrangement of commercial spaces on Piazza della Repubblica (5 units), the creation of a restaurant (140 mq) and the insertion of a polyvalent space (100 mq) for carrying out cultural activities related to the territory, apart from a laundry and other common services. As for the environmental sustainability, the project of Fangoni & Architetti Associati allows the production of Energy through photovoltaic systems and solar panels, in order to limit consumptions and to

use building components with a low dispersion. The materials towards which the Office has directed the planning even have certifications attesting the lowest consumption of resources and the highest efficiency of disposal (bamboo, eco grès, local stone and woodn, a material made of polyethylene and recycled wood). The incentive to submit eco-friendly planning proposals, that have to be developed in the perspective of an efficient economic management, seems to have met, together with a convincing composition and technological proposal, the requested goals of limiting Energy consumptions and management costs.

#### Determination of the administrator

Parallel to the definition of the requalification project for the building

of Porta Palazzo, the Compagnia is taken up in elaborating a second call, directed to select the administrator (seen the contextual beginning of the realization procedures of the second Temporary Residence in the quarter of San Salvario – starting December 2009 – with the same public tender have been chosen the two administrators for the two RT).

Identifying the administrator in a preliminary stage of the planning development has answered the exigency of assuring a shared and active co-planning of all subjects involved. Even in this case the selection has taken place into two stages, with a preliminary choice of 7 expressions of interest (on a total of 16 received), that have been invited to detail the proposal following the instructions given in the relevant standard. In particular we report that the prefe-

Nella seconda fase, i 12 candidati selezionati sono stati invitati a presentare un'offerta, poi valutata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in base ai seguenti criteri:

<b>Modalità di espletamento delle prestazioni oggetto dell'incarico professionale</b>	<b>Punti da 0 a 25</b>
Proposta metodologica	(punti da 0 a 20)
Riduzione percentuale del tempo stimato per l'espletamento del servizio	(punti da 0 a 5)
<b>Ribasso percentuale indicato nell'offerta economica</b>	<b>Punti da 0 a 30</b>
<b>Idea progettuale proposta</b>	<b>Punti da 0 a 45</b>
Soluzioni architettoniche, funzionali e tecnologiche	(punti da 0 a 20)
Soluzioni architettoniche per una migliore e più economica gestione	(punti da 0 a 10)
Materiali e tecniche costruttive con caratteri di bioedilizia	(punti da 0 a 5)
Soluzioni tecniche per il risparmio energetico	(punti da 0 a 10)

TAB B |

Nel settembre del 2009 la Commissione giudicatrice ha selezionato il raggruppamento di professionisti Fagnoni & Architetti Associati di Firenze (capogruppo).

Il progetto vincitore è contraddistinto da un linguaggio architettonico rispettoso della connotazione originaria dell'edificio

rential criteria for evaluating the applications received are the following ones: documentable experience in managing similar structures; documentable link with the territory interested in the intervention; qualification and experience of the staff; participation in this notice as group. The call, that has been closed in January 2010, has brought to the definition of working tables for coordinating the management and architectural characteristics, highlighting, even in this stage, the high complexity of the process: the strong synergy the PH wants between the planning activity and the operating one represents an extremely qualifying element of the project.

#### Selection of the building firm

In order to establish the performing

and management requirements of the project is similarly important the warranty of workmanlike execution of works, in the perspective of obtaining a quality product, that is able to influence on the control of future maintenance costs. With another call for public tender, through negotiated procedure, in the month of June 2010, the Ufficio Pio has invited 12 firms to submit a technical and economic offer that, following the criterion of the most economically advantageous offer and respecting what the Economic Technical Board of the project provides for, would have been valued according to the following aspects (TAB C). September 7th 2011, following the selection of the building firm Ed.Art. Srl e Gozzo Impianti Spa, the building site has been opened.

e si caratterizza, verso il cortile aperto sulla via laterale (via Priocca), per l'introduzione di elementi innovativi quali i pannelli frangisole lignei per la schermatura dei ballatoi e una vetrata continua in corrispondenza di locali comuni (Fig. 4). Sono stati inoltre introdotti alcuni accorgimenti architettonici volti a migliorare gli aspetti gestionali, quali pareti leggere per separare i monolocali e altri escamotage utili a incrementare la flessibilità dell'uso degli spazi.

Sulla superficie disponibile, pari a circa 2.000 mq di slp, il progetto selezionato ha permesso la realizzazione di 27 alloggi (13 monolocali e 14 bilocali), la predisposizione di spazi commerciali su piazza della Repubblica (5 unità), la creazione di un ristorante (140 mq) e l'inserimento di uno spazio polivalente (100 mq) per lo svolgimento di attività culturali riferite al territorio, nonché una lavanderia, una stireria e altri servizi comuni. Per quanto riguarda la sostenibilità ambientale la proposta di Fagnoni & Architetti Associati permette la produzione di energia attraverso impianti fotovoltaici e pannelli solari, in modo da contenere i consumi e utilizzare componenti edilizi a bassa dispersione.

I materiali su cui lo Studio ha orientato la progettazione presentano, inoltre, certificazioni che attestano il minimo consumo di risorse e la massima efficienza di smaltimento (bambù, eco gres, pietra locale e *woodn*, materiale composto di polietilene e legno riciclato). Lo stimolo alla presentazione di proposte progettuali eco-sostenibili, da sviluppare anche nell'ottica di una gestione economica efficiente, sembra aver incontrato, a lato di una convincente proposta compositiva e tecnologica, gli obiettivi richiesti di contenimento dei consumi energetici e dei costi di gestione.

04 | Stato di fatto e immagine del progetto vincitore del bando (lato su via Priocca)

*State of things and image of the winning project (side via Priocca)*



### L'individuazione del gestore

In parallelo alla definizione del progetto di riqualificazione dell'immobile di Porta Palazzo

la Compagnia si è trovata impegnata ad elaborare un secondo bando, finalizzato questa volta alla selezione del gestore (visto il contestuale avvio dell'iter realizzativo della seconda Residenza Temporanea nel quartiere di San Salvario - a partire da dicembre 2009 - con la medesima gara si sono scelti i due gestori per le due RT). Individuare il gestore in una fase ancora preliminare dello sviluppo progettuale ha risposto all'esigenza di garantire una co-progettazione condivisa e attiva di tutti i soggetti coinvolti.

Anche in questo caso la selezione è stata svolta in due fasi, comportando una preliminare scelta di 7 manifestazioni d'interesse (su un totale di 16 pervenute), che sono state invitate a dettagliare la proposta secondo quanto indicato nell'apposito disciplinare.

In particolare si segnala che i criteri di preferenza su cui sono state valutate le domande pervenute sono i seguenti: esperienza documentabile nella gestione di strutture simili; legame documentabile con il territorio interessato dall'intervento; qualifica ed esperienza del personale; partecipazione al presente avviso in forma di raggruppamento.

Il bando, che si è concluso nel gennaio del 2010, ha portato alla definizione di tavoli di lavoro per il coordinamento delle caratteristiche gestionali e architettoniche, evidenziando, anche in questa fase, l'elevata complessità del processo: la forte sinergia voluta dal PH tra l'attività di progettazione e quella della fase a regime rappresenta, infatti, un elemento altamente qualificante del progetto.



## La selezione dell'impresa di costruzione

Di analoga importanza ai fini della definizione dei requisiti prestazionali e gestionali del progetto è la garanzia dell'esecuzione delle opere a regola d'arte, nell'ottica di ottenere un prodotto di qualità, in grado di influire, a sua volta, sul controllo dei costi di manutenzione futuri. Attraverso un ulteriore bando di gara, a procedura negoziata, nel mese di giugno 2011 l'Ufficio Pio ha invitato 12 imprese a presentare un'offerta tecnica ed economica che, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nel rispetto di quanto previsto nel Quadro Tecnico Economico di progetto, sarebbe stata valutata in base ai seguenti aspetti:

Valutazione dell'offerta tecnica	Punti da 0 a 40
Miglioramento tempistiche del cronoprogramma di progetto	(punti da 0 a 5)
Miglioramento prestazione energetica riferita alla realizzazione di un sistema fotovoltaico sulla facciata prospiciente via Priocca e sui parapetti del medesimo edificio	(punti da 0 a 25)
Organizzazione del cantiere e piano di gestione della commessa	(punti da 0 a 10)
Valutazione dell'offerta economica	Punti da 0 a 60

TAB C |

Il 7 settembre 2011, a seguito della selezione dell'impresa Ed.Art. Srl e Gozzo Impianti Spa, è stato aperto il cantiere.

## Conclusions

The experimental actions started to this day from the Housing Programme of the Compagnia di San Paolo, thanks to the activation of institutional network (university bodies, public ones, social firms, etc.) and to the organization of material and immaterial resources, over the years have given life to the consolidation of a multidisciplinary expertise for facing a complex and fragmented subject as that of housing distress.

The innovative experience of the two RT represents an unicum, because it shows the possibility of actuating an out-and-out management direction around the process of real estate development. This strategy, as already remembered, avails itself of two main elements, the co-planning and the selection of proposals through calls for public tender (that the CPS, as Bank Foundation, wouldn't be obliged to

carry out), and it is aimed at realizing an high level of decision-making openness and an activity of monitoring and continuous comparison with all experts working together: technicians, project managers, administrators, psychologists, businessmen, territorial subjects, with the Housing Programme. The co-planning involves the architectural, economic and management aspects in a continuous dialogue that allows the reformulation and the mutual adaptation of the various planning and vocabulary levels.

## Conclusioni

Le azioni sperimentali ad oggi avviate dal Programma Housing della Compagnia di San Paolo, grazie all'attivazione di network istituzionali (enti universitari, pubblici, imprese del sociale, ecc) e la messa a sistema di risorse materiali e immateriali, hanno dato vita, negli anni, al consolidamento di una expertise multidisciplinare volta ad affrontare un tema complesso e frammentato come quello del disagio abitativo. L'esperienza innovativa delle due RT rappresenta un unicum, perché mostra la possibilità di attivare, nel concreto, una vera e propria regia gestionale attorno al processo di sviluppo immobiliare.

Tale strategia, che come più volte richiamato si avvale di due elementi principali, la co-progettazione e la selezione delle proposte attraverso bandi di gara (che la CSP, in quanto Fondazione bancaria, non avrebbe l'obbligo di effettuare), mira a realizzare un elevato livello di trasparenza decisionale e un'attività di monitoraggio e confronto continuo con tutti gli esperti che lavorano insieme: tecnici, progettisti, gestori, psicologi, imprenditori, soggetti del territorio, con il Programma Housing. La co-progettazione coinvolge gli aspetti architettonici, economici e gestionali, in un dialogo continuo che consente la riformulazione e l'adattamento reciproco dei diversi livelli di progettazione e di vocabolario.

ti alle funzioni dei singoli, e quelli 'open minded', considerati multifunzionali e partecipativi. Questi stessi concetti sono riapplicati da Victoria Ward nel 2000 agli ambienti di lavoro. Ricerche e pratiche internazionali sugli spazi di lavoro nell'ambito del terziario avanzato hanno verificato il forte incremento della produttività delle persone in ambienti di lavoro collaborativi e creativi, quindi aperti, ad alta densità e con ampi spazi dedicati al lavoro in team e agli scambi di informazioni. Fonte: Space Management, Roma 2009.

<sup>10</sup> Dispense SISPEC – UNIBO “Studio di Fattibilità”.

Fonte: G.Brusa: “La catena del valore”, Milano, 20

<sup>11</sup> Ai sensi delle sette categorie elencate nella UNI 8289:1981

(Sicurezza, Benessere, Fruibilità, Aspetto, Gestione, Integrabilità, Salvaguardia ambientale).

<sup>12</sup> Per il controllo delle attività in itinere è necessario l'utilizzo del metodo Work breakdown structures (WBS). WBS è il fondamento per definire le relazioni tra una lavorazione e gli obiettivi di un progetto. (PMI – Project Management Institute, Practice Standard for WBS, USA 2006).

<sup>13</sup> La consulenza immobiliare nel private banking – AIPB (Associazione Italiana Private Banking, Milano 2011)

<sup>14</sup> Un esempio sono le metodologie divenute standard internazionali proposte (tra le molte) da Rics (Royal Institution of Chartered Surveyors, per le valutazioni), da IPD (Investment property Databank, per la standardizzazione dei dati immobiliari), BOMA (Buildig Owners & Managers Associations, per la standardizzazione dei processi di gestione immobiliare).

stment property Databank, per la standardizzazione dei dati immobiliari), BOMA (Buildig Owners & Managers Associations, per la standardizzazione dei processi di gestione immobiliare).

<sup>15</sup> PMI - Project Management Institute, Rics – Royal Institution of Chartered Surveyors – Red Book e BOMA – Building Owners and Managers Association.

<sup>16</sup> Wordpress – Marketing Territoriale.

<sup>17</sup> Ceris-Cnr, W.P. N° 8/2005.

<sup>18</sup> il capital gain, o guadagno in conto capitale, è un termine utilizzato per indicare la differenza tra il prezzo di vendita e quello di acquisto di uno strumento finanziario

<sup>19</sup> Nomisma – rapporto “Italia in Sviluppo”, Bologna 2009.

<sup>20</sup> “Le nuove frontiere del business real estate”, in Advisor, Settembre 2010.

<sup>21</sup> Il Direttore dell'Agenzia del Demanio, Stefano Scalera, ha confermato l'interesse per la procedura di dismissione tramite aste aperte anche al mercato internazionale, con concessione cinquantennale degli immobili agli investitori. In “Edilizia”, 13/2/2012.

<sup>22</sup> La Commissione europea ha individuato i numerosi ostacoli alla libertà di circolazione dei servizi nell'eccessiva gravosità delle procedure amministrative, nell'incertezza giuridica delle norme e delle pratiche burocratiche, nella mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati membri (Guida per il monitoraggio della direttiva “Servizi”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ottobre 2007).

## NOTES

<sup>1</sup> Source: New South Wales Government Asset Management Committee : “Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing” - Australia 2003.

<sup>2</sup> “Asset Management”: a methodical maintenance process, improvements and asset management, that combines engineering principles with solid work practices and economical fundamentals, and instruments purchase to grant an organized and flexible approach to take necessary decisions for the public needs. Source: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

<sup>3</sup> “Life Cycle” is the time interval between the recognition of the need or the product opportunity and its transfer/removal”. Source: “AS/NZS 4536:1999 Life cycle costing - An application guide” - Australia 1999

<sup>4</sup> Life Cycle Planning: the planning of elements that interact during a real estate development project in the whole life cycle. Source: New South Wales Government Asset Management Committee : “Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing” - Australia 2003.

<sup>5</sup> Life Cycle Analysis: analysis of the elements that interact in the life cycle in the case of the building yet exists and is used. Source: New South Wales Government Asset Management Committee: “Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing” - Australia 2003.

<sup>6</sup> Source: New South Wales Government Asset Management Committee : “Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing” - Australia 2003.

<sup>7</sup> Facility Management definition:: the coordination of work space with the

personnel and firm activities. Source – IFMA (International Facility Management Association)

<sup>8</sup> 87% is residential. Data processing by eFM on the basis of data Assoimmobiliare and “Space Planning: a solution to reduce costs and energy efficiency in the real estate management” - Assoimmobiliare, 2010

<sup>9</sup> In the '90s, Richard Rogers, quoting political theorist Michael Walz, identifies the urban spaces both as the “single minded” one, destined to the single use, and “open minded”, considered multifunctional and participatory. Those concepts are also applied by Victoria Ward, in the 2000, at the work places. Researches and international practices about work places in the advanced services verified the big productivity increase of operators in collaborative and creative work places, with high density and with big

space dedicated to team work and information exchange. Source: Space Management – Rome 2009.

<sup>10</sup> Handouts SISPEC – UNIBO “Feasibility studies”.

<sup>11</sup> According to the seven categories described in the UNI 8289:1981 (Security, Welfare, Usability, Appearance, Management, Integration, Environment).

<sup>12</sup> For the monitor of ongoing activities it's needed to use the Work breakdown structures (WBS) method. WBS is the basis for the definition of the interactions between a process and the objectives of a project. (PMI – Project Management Institute, Practice Standard for WBS, USA 2006).

<sup>13</sup> Real estate consulting in the private banking - AIPB (Associazione Italiana Private Banking, Milano 2011).

<sup>14</sup> Examples are the International standard methods provided by Rics



## REFERENCES

- Kearney, A. T. (2003), *Demand Management – Changing the Way Organizations - Acquire Goods and Services*.
- AA. VV. (2010), *Space Planning: una soluzione per la riduzione dei costi e l'efficientamento energetico nella gestione immobiliare*, Assoimmobiliare, Roma.
- AICI (2009), *Atti del convegno La Valutazione Immobiliare "Scienza" O "Saper Fare"*, Milano.
- AIPB (2011), *La Consulenza Immobiliare nel Private Banking*, Milano.
- Ceris-Cnr (2005), "Una proposta di marketing territoriale: una possibile griglia di analisi delle risorse", *W.P.*, n. 8.
- Dispense SISPEC – UNIBO, *Studio di Fattibilità*.
- Brusa, G. (2006), *La Catena del Valore*, Milano.
- Stryker, J. (2009), *Designing the Workplace to Increase Productivity: A recent Research Study*.
- Puybaraud, M. (2007), *Flexible Working Survey 2007 – Five Years of learning*.
- New South Wales Government Asset Management Committee (2003), *Total Asset Management Manual – Life Cycle Costing*, Australia.
- Nomisma (2009), *Rapporto Italia in Sviluppo*, Bologna.
- Tronconi, O. (2006), *Valutazione e valorizzazione immobiliare – Il business plan immobiliare*, Milano.
- Office of Real Property – U.S. General Services Administration (1997), *Office Space Use Review – Current Practice and Emerging Trends*.
- Paoli, M. (1999), *Marketing d'area per l'attrazione di investimenti esogeni*, Guerini, Milano.
- PMI – Project Management Institute (2006), *Practice Standard for WBS*, USA.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2007), *Guida per il monitoraggio della direttiva Servizi*, Ottobre.
- Bellintani, S. e Ciaramella, A. (2009), *Audit Immobiliare*, Milano.
- Pole, S. e Mackay, D. (2009), "Occupancy Cost Reduction: Proven Technique for these Tough Times", in *Facility Management Resources and Periodicals*.
- Texier, L. e Valle, J.P. (1992), "Le marketing territorial et ses enjeux", *Revue Francaise de Gestion*, Janvier-Fevrier.
- Tronconi, O. (a cura di) (2006), *Valutazione e valorizzazione immobiliare – Il business plan immobiliare*, Milano.
- Tronconi, O. e Baiardi, L. (2011), *Valutazione valorizzazione e sviluppo immobiliare*, Milano.
- s.a. (1999), *The Australian and New Zealand standard Life Cycle Costing, an application guide*, "AS/NZS 4536:1999", Australia.
- UNI, EN 15221 (2007), *Facility Management: terms and definitions*.
- Ward, V. e Holtham, C. (2000), *The role of Private and Public Spaces in Knowledge Management*.

(Royal Institution of Chartered Surveyors, for the evaluation, IPD (Investment property Databank, for the real estate data standardization, BOMA (Buildig Owners & Managers Associations, for real estate process management standardization).

<sup>15</sup> (PMI - Project Management Institute, Rics – Royal Institution of Chartered Surveyors – Red Book e BOMA – Building Owners and Managers Association).

<sup>16</sup> Wordpress – Territorial Marketing.

<sup>17</sup> Ceris-Cnr, W.P. N° 8/2005.

<sup>18</sup> Capital gain is a term used to explain the difference between the selling price and the purchasing price of a financial instrument.

<sup>19</sup> Nomisma – Rapport "Italy in development", Bologna 2009.

<sup>20</sup> "The new business frontier of real estate" in "Advisor", September 2010.

<sup>21</sup> The Director of the Agency of the

State Property, Stefano Scalera, has confirmed the interest for the disposal procedure through open auctions to the International market, with a fifty years concession of the assets to the investors.. in "Edilizia", 13/2/2012.

<sup>22</sup> Excessive nature of administrative procedures, legal uncertainty of bureaucratic practices standards, lack of mutual trust between Member States have been identified by the European Commission as few of the numerous obstacles to the liberty service circulation. (Guide to monitor the directive "Services", Presidency of the Minister Council, October 2007).

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

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

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

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

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

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

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

## Improvement and alienation of public real estate

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

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

It is now as never fundamental to

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

has been provided at normative level since the art 16, L 17/1992, regarding integrated plans of intervention in requalifying the urban design, building and environmental textures. These plans contain different functions and provide different kind of intervention, with the goal of involving private participation since the first proposal. These planning and operative instruments are variations to the general existing ones. Nowadays, with State Federalism scheduling for the Local Governments new patrimonial assets based on management models of rationality and efficiency, it is as never before appropriate to confront the new conversion and rationalization challenge not only aiming at economical incomes, but considering it in a wider frame which includes also the needs and offers of the whole urban system. In these hard

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

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

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

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

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

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

Aldo Norsa, Università IUAV di Venezia, [norsa@iuav.it](mailto:norsa@iuav.it)

Dario Trabucco, Università IUAV di Venezia, [trabucco@iuav.it](mailto:trabucco@iuav.it)

**Abstract.** Il leasing in costruendo, una forma di locazione finanziaria, è un nuovo strumento a disposizione della Pubblica Amministrazione per il finanziamento privato delle opere di sua proprietà che consente di dilazionare l'investimento in più annualità. Alcuni importanti progetti sono stati recentemente appaltati con questa soluzione che è adottabile sia per le nuove opere sia per l'intervento sul patrimonio. L'impiego del leasing in costruendo nelle opere esistenti (ad esempio per interventi di valorizzazione o di recupero) è però ancora molto raro, a causa delle problematiche connesse al necessario «sale and lease back» di ogni edificio interessato.

**Parole chiave:** Leasing in costruendo, Partenariato pubblico privato, Innovazione di processo.

## Alienazione del patrimonio e/o valorizzazione

Come aprire un mercato di grande interesse per la tecnologia dell'architettura? Quello del patrimonio pubblico che, in Italia, è tradizionalmente mal utilizzato, mal gestito e soprattutto trascurato nell'erogazione di prestazioni all'altezza delle esigenze (sociali). La congiuntura attuale, nel mezzo di una crisi economica – e di conseguenza edilizia – senza precedenti, presenta qualche spunto di possibile ottimismo. Infatti la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, dopo troppe false partenze, è finalmente sul punto di iniziare: la Sgr pubblica che gestirà le dismissioni è in fase avanzata di approvazione e potrà contare sulla collaborazione della Cassa Depositi e Prestiti e la rodada sua attività a favore degli enti locali. Il punto è stato fatto al recente salone immobiliare Mipim di Cannes da Carlo Petagna, vicedirettore dell'Agenzia del Demanio (Ministero dell'Economia e Finanza) e responsabile delle valorizzazioni. Per evitare di svendere il patrimonio pubblico l'obiettivo primo è razionalizzare l'esistente con un'occupazione ottimale degli spazi che ne liberi alcuni che possano essere valorizzati. Secondo le stime del Ministero gli edifici occupati da edifici governativi (a

livello centrale e locale) valgono circa 72 miliardi, tra cui sette miliardi è il valore degli spazi attualmente liberi. Ma nel 2012 i risultati delle dismissioni saranno modesti: in questa fase di avvio frutteranno solo un centinaio di milioni. Più interessante è il patrimonio non statale, di proprietà di Regioni, Province e Comuni: vale 227 miliardi, di cui 30 è la stima degli spazi liberi.

Va sottolineato che la Pubblica Amministrazione sta vivendo un periodo di ambiguità, dettata da un lato dalle stringenti esigenze di bilancio imposte dal rispetto del «patto di stabilità», nonché di reperimento di finanziamenti, e dall'altro dalla necessità di rispondere alle mutate esigenze dei cittadini. Le necessità di cassa stanno costringendo gli enti a vendere, o come spesso si teme, a svendere, il patrimonio edilizio. Si assiste all'alienazione di opere inutilizzate o sotto utilizzate collocate spesso in luoghi di pregio, vendute a prezzi tali da permettere all'imprenditoria privata la realizzazione di complessi residenziali, direzionali o commerciali spesso in 'deroga' rispetto alle norme urbanistiche. In contemporanea le amministrazioni si trovano spesso nella necessità di ammodernare i servizi forniti alla cittadinanza o a dover reperire nuovi spazi ove offrire altri servizi inediti. La riduzione dei budget a disposizione deve spingere a migliorare l'efficienza della macchina amministrativa, tra l'altro eliminando i presidi territoriali e concentrando in un'unica struttura le funzioni svolte da più enti. Ma anche a sperimentare nuovi strumenti finanziari, nell'ambito del ppp (public-private partnership), che non solo permettano la realizzazione di nuove opere e la manutenzione delle esistenti senza intaccare i precari equilibri economici del settore pubblico ma anche apportino alle amministrazioni il benefico efficientamento che può comportare la stretta collaborazione con operatori privati.

## Building lease: a new financial opportunity for public infrastructures

**Abstract.** The *building lease* is a new tool available to the government to finance public 'cold' infrastructures which allows to spread the investment over several years. Some major projects have recently been funded with this solution which can be used for both new works and for interventions on the existing buildings. The use of the building lease on existing assets (such as renovations or restorations), however, is still very rare, because of the need to «sale and lease back» the building concerned.

**Key words:** Building lease, Public private partnership, Process innovation.

## Alienation of the assets and/or refurbishment

How can be opened a market of great interest for building technology? We mean the one of the public property, which in Italy is traditionally misused, mismanaged and neglected especially in providing services that meet the social needs. The actual economic situation, in the middle of an unprecedented economic crisis – and therefore a crisis of the construction sector –, presents some points of possible optimism.

In fact, the enhancement of public real estate, after too many false starts, is finally about to begin: the public task-force who will manage the alienation of the public building stocks, is at an advanced stage of approval and may rely on the cooperation of the Cassa Depositi e Prestiti and its reliable activity on behalf of local authorities.

The point was made at the recent real estate fair MIPIM in Cannes by Carlo Petagna, Deputy Director of the State Property Agency (Ministry of Economy and Finance) and Head of the valorization sector. In order to avoid the selling off public property the primary aim should be the rationalization of the existing used buildings, so as to free up some other spaces that can be exploited more successfully. According to estimates by the Ministry, the occupied government buildings (central and local administrations) are worth about 72 billions. Of this, seven billions is the value of the buildings currently not in use. However, in 2012 the results of alienations will be modest: at this startup stage they will yield only a hundred million. The building stock not belonging to the State (and therefore owned by Regions, Counties and Municipalities) is even of grater inte-

rest as it is worth 227 billion, of which 30 is the value of un-used buildings.

It should be stressed that the government is experiencing a difficult period, dictated on the one hand by stringing budget requirements imposed by the «stability pact», and on the other hand by the need to meet the changing requirements of citizens. The need of cash is forcing the institutions to sell, or as it is often feared, to sell off, their building stock. We are now experiencing sales of unused or underutilized assets often located in prime areas. This part of the patrimony is often sold at prices that allow private enterprises to the construction of residential complexes, office or business often taking advantage of allowances on zoning regulations. At the same time, authorities are often asked to enhance the services provided to citizens, or to find new spaces where new services can

## **Il leasing in costruendo come alternativa al project financing**

Il rispetto del «patto di stabilità» al quale le pubbliche amministrazioni sono vincolate pone seri problemi di finanziamento per la realizzazione delle opere di pubblica utilità, in particolare nel caso di realtà territoriali di piccole dimensioni che non hanno la necessaria 'massa critica'. La finanza di progetto, che in Italia è entrata a far parte da una quindicina d'anni della famiglia dei possibili contratti di partenariato tra pubblico e privato, sta vivendo in questo momento di ristrettezze economiche una fase di stallo, causata dalle difficoltà di accesso al credito sia da parte del settore pubblico che di quello privato. In particolare l'imprenditoria si trova a dover far fronte ai limiti imposti al sistema bancario sia per quanto riguarda la concessione di prestiti, sia per quanto riguarda il limite nel numero e nell'importo dei finanziamenti che è possibile ottenere. Dall'altro lato la Pubblica Amministrazione trova difficoltà a ricorrere alla finanza di progetto in modo continuativo non solo per le sue limitate capacità gestionali ma soprattutto per gli oggettivi limiti imposti alle spese per investimenti, dato che l'intero budget a disposizione viene spesso esaurito per far fronte alle spese correnti dei servizi indispensabili offerti ai cittadini. Quindi a scapito degli investimenti nel capitale fisso sociale: senza i quali il Paese anche più produttivo (e non è il caso dell'Italia) arretra nella competizione internazionale e non crea vera ricchezza. La stessa formula del project financing è comunque stata interessata in Italia da una scarsa 'fantasia' degli attori ai quali è indirizzata, essi hanno privilegiato soprattutto le opere in grado di assicurare un più sicuro ritorno dell'investimento (infrastrutture

e sistemi di trasporto e altre opere a tariffazione diretta degli utenti nonché l'edilizia sanitaria, tutte tipologie fortemente garantite da contratti/concessioni pubblico/privato) rispetto ad opere in cui la finanza di progetto è invece stata adottata con successo all'estero, come per esempio nel caso di carceri, scuole e soprattutto «social housing».

Per rimettere ordine nelle politiche bisogna ricordare che le opere pubbliche si distinguono in 'calde', 'tiepide' e 'fredde'. Le opere 'calde' sono quelle in grado di generare un reddito tramite la riscossione di un tributo o di un canone per il loro impiego, come per esempio una strada a pedaggio, uno stadio o linea tramviaria. Per questo tipo di opere la Pubblica Amministrazione può ricorrere, in alternativa alla stipula di un mutuo, alla finanza di progetto, perché i capitali privati hanno sufficiente certezza di remuneratività da accettare il rischio della realizzazione e della gestione.

Nel caso invece di opere 'fredde', nelle quali non c'è la possibilità<sup>1</sup> che l'investimento venga ripagato grazie alla riscossione di tributi per il loro impiego o di canoni di utilizzo, il ricorso a strumenti di finanziamento convenzionali diventa problematico. In questa categoria rientrano opere «destinate alla utilizzazione diretta della Pubblica Amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici» come per esempio le scuole, le carceri, gli uffici pubblici o le caserme. Le opere 'tiepide' come si può intuire dal nome, sono quelle che si collocano a metà strada tra quelle 'calde' e quelle 'fredde' e sono le opere che sono solo in parte in grado di ricoprire le spese necessarie alla loro realizzazione e gestione, come per esempio i citati ospedali (o anche i musei).

Per la copertura finanziaria della realizzazione ex-novo di

Per la copertura finanziaria della realizzazione ex-novo di

Per la copertura finanziaria della realizzazione ex-novo di

be provided. The budget reductions should lead to an improvement of the administrative apparatus efficiency through the concentration of services in centralized offices rather than diffused local agencies. At the same time, the same need should also lead to the testing of new financial instruments, such as the PPP (public-private partnership) that allows not only the creation of new infrastructures and the maintenance of the existing ones without affecting the precarious economic balance of the public sector, but also it brings to the public sector a move toward efficiency, taken from the positive collaboration with the private enterprise.

### **The building lease: an alternative to project financing**

The compliance with the «Stability Pact» to which the Public Authorities

are bound in Italy, often rises problems of funding for the construction of public projects. This is particularly the case of small territories where the limited budgets prevent large capitals to be available for investments.

The project financing, that is now 15 years that became available in Italy as a possibility of public-private partnership, is now suffering a problematic moment, for the severe economic conditions caused by difficulties in accessing credit from both the public and private sectors. In particular, the private entrepreneurship is coping with the limits imposed by the banking system both as it regards the provision of loans, and as it regards the limit in the number (and amount) of funding that can be obtained. On the other hand, the government finds it difficult to rely on project financing on an ongoing basis, not only for its

limited management skills but also for the objective limits on capital expenditure, as the entire available budget is often used to meet the current expenses of the essential services offered to citizens. This negatively affects the investments on social capital: without such investments even the more productive country (and this is not the Italian case) moves back into international competition and does not create real wealth. Anyway, the formula of project financing itself, was affected in Italy by a lack of 'imagination' of the relevant actors. In fact, they have focused mainly on those works that can ensure a more secure return on investment (infrastructure and transport systems and other works where direct charges are applied to users, healthcare facilities, all types strongly guaranteed by public / private contracts / concessions). On the contrary,

project finance has been successfully used abroad, such as in the case of prisons, schools and «social housing» especially.

In order to reorganize the public sector, it has to be remembered that the projects can be divided into public 'hot', 'mild' and 'cold' enterprises. The 'hot' ones are those capable of generating an income, through the levying of a tax or a fee for their use, such as in the case of a toll road, a stadium or a museum. For this type of work the government can make use of a complex set of financing options, ranging from mortgages to project financing.

In the case of 'cold' projects, in which there is not the possibility<sup>1</sup> that the investment is repaid through the levying of taxes for its use, the adoption of conventional financing instruments is more problematic. This category includes such projects «intended for di-



tali opere l'Amministrazione dovrebbe disporre interamente del capitale necessario oppure accendere un mutuo. In caso invece si tratti di opere esistenti che l'Amministrazione intende utilizzare (per esempio per l'insediamento di un ufficio) la soluzione potrebbe prevedere o l'acquisto del bene (e quindi anche in questo caso la disponibilità del capitale necessario) o il pagamento di un canone di affitto.

La progressiva diffusione dello strumento del leasing, sia nel settore privato che nel settore pubblico, per l'utilizzo di beni mobili, ha invece portato alla definizione di un nuovo strumento finanziario: il leasing in costruendo<sup>2</sup>.

Esso può essere utilizzato dalla Pubblica Amministrazione sia per la realizzazione di nuove opere sia per gli interventi sul costruito e prevede la possibilità per l'ente appaltante di far realizzare a un soggetto esterno un'opera pubblica (sia 'calda' che, soprattutto, 'tiepida' o 'fredda') per l'utilizzo della quale il soggetto pubblico paga un canone di leasing che, di fatto, può essere equiparato sia a un canone di locazione sia a un acconto sull'acquisto del bene. Il leasing in costruendo è possibile in Italia grazie al suo inserimento nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 come strumento a disposizione della Pubblica Amministrazione per il finanziamento delle opere pubbliche<sup>3</sup>.

A differenza del leasing di godimento, che caratterizza beni 'strumentali' che tendono a perdere valore commerciale alla scadenza del contratto (per esempio un'autovettura), il leasing in costruendo si configura come un contratto traslativo: esso infatti si applica a quei beni, in genere beni immobili, che conservano al termine del periodo di validità del contratto un valore commerciale superiore a quello stabilito per l'eventuale riscossione da parte dell'utilizzatore. Questa condizione è di

fatto la principale garanzia a vantaggio del soggetto privato poiché lo tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione. In questo caso il canone pagato dall'utilizzatore è finalizzato a coprire, oltre alle spese di realizzazione, gestione e manutenzione del bene, anche gli oneri finanziari e l'utile del finanziatore e si intende finalizzato al trasferimento della proprietà del bene all'utilizzatore al termine del contratto.

### **Vantaggi per la Pubblica Amministrazione**

Il leasing in costruendo è dunque un contratto stipulato tra la Pubblica Amministrazione e due soggetti esterni: la società di leasing e il costruttore del bene incaricato eventualmente anche della sua manutenzione. I due soggetti possono essere formalmente presenti entrambi (raggruppamento) o singolarmente, utilizzando lo strumento dell'«avvalimento» per sfruttare le specifiche competenze dell'altro soggetto (anche se su questa modalità sussistono forti dubbi di carattere amministrativo che non verranno trattati in questa sede).

In ogni caso, indipendentemente dalla composizione del team aggiudicatario, il leasing in costruendo permette alla Pubblica Amministrazione di ottenere, al solo extra-costi degli utili della società di finanziamento, alcune importanti garanzie che possono rendere questo strumento altamente conveniente rispetto ad altri modi di finanziamento.

La normativa sul leasing finanziario per la realizzazione di opere pubbliche (o di pubblico interesse) prevede infatti che la base di gara per l'individuazione dei due soggetti esterni presuma la predisposizione, da parte dell'ente appaltante, di un

rect use of the public administration, as the functional management of public services» such as schools, prisons, public offices or barracks.

The 'mild' works, as the name implies, are those that lie halfway between the 'hot' and the 'cold' ones. The works done within this category are only partially able to cover the expenses necessary for their implementation and management, such as for example hospitals (or even the museums).

In order to fund such kind of buildings (when they are built ex-novo) the administration should have the necessary capital needed, or it has to be able to sign a mortgage for the full amount due. On the contrary, if the public body requires the use of an existing building (for example finalized to the creation of a new public office) the solution may be found either on the purchase of the property (in this

case the necessary capital is needed too) or in the payment of a rent.

The increasing popularity of leases, in both the private and the public sectors (adopted generally for consumer products), has led to the definition of a new financial instrument: the building lease<sup>2</sup>.

The building lease can be used by governmental agencies either for the construction of new buildings and infrastructures or for interventions on the existing ones. Such financial tool provides the possibility for the contracting body to have the public project needed (both 'hot' or, more often, 'cold', as described before) built by a third party. For the use of such building or infrastructure the public administration pays a monthly lease that, in fact, can be regarded either as a rent or as a deposit on the purchase of the property itself. The building le-

ase is available in Italy since when it was added to the law 296 (dated December 27, 2006) as an instrument that the public administration can use to finance public buildings and infrastructures<sup>3</sup>.

Unlike the lease of enjoyment that characterizes those 'instrumental' assets that tend to lose market value when the lease contract expires (i.e. a car), the building lease can be seen as a transitional lease: in fact, it applies to those goods, usually real estates, that retain a high commercial value at the end of the lease period. The good value is usually much higher than the price requested by the seller for the eventual purchase by the user. This condition is in fact the main guarantee for the benefit of the leasing company that protects its investments against unexpected decisions by the public body. In this case, the lease paid by the

user is intended to cover not just the costs of construction, operation and maintenance of the property, but also the financial costs and profit for the lender. The whole contract is meant, explicitly, to the transfer of ownership of the asset at the end of the contract.

### **Benefits for the public bodies from the adoption of building leases**

The building lease is therefore a lease contract established between a public body and two parties: a leasing company and the builder of the goods. This latter may be eventually entrusted also for its maintenance. The two parties may be present both formally (as a group) or individually, using a procedure called «avvalimento» to benefit from the other subject's specific skills (though there are strong doubts of an administrative nature about this subject, that will not be discussed here).

progetto 'almeno' preliminare. L'Amministrazione può cioè predisporre un progetto più avanzato, affidando la progettazione o a una struttura tecnica interna oppure a un soggetto esterno, anche nella fase del progetto definitivo o esecutivo. Di fatto però, il livello di progettazione adottato è proprio la definizione di un progetto preliminare, e l'oggetto della gara consiste anche nell'espletamento dei livelli di progettazione successivi. Se questo lascia da un lato un maggior grado di 'incertezza' sugli esiti architettonici, tale procedura mette però al riparo il committente dagli eventuali errori di progettazione e dai conseguenti contenziosi che potrebbero sorgere con il costruttore. Affidando invece l'incarico al costruttore sulla base di un semplice progetto preliminare, l'amministrazione delega al consorzio vincitore la redazione di tutti i livelli successivi di progettazione,<sup>4</sup> tutelandosi quindi da contenziosi (risolti internamente dal consorzio vincitore). Il canone di leasing viene inoltre corrisposto solo dal momento dell'effettivo inizio di sfruttamento del bene (al termine quindi dei collaudi e dalla dichiarazione di agibilità), ovvero dal momento dell'occupazione dell'edificio da parte dell'utilizzatore finale a cui viene consegnato 'chiavi in mano'.

In questo modo si evitano contenziosi e varianti che dilatano i tempi di realizzazione perché qualsiasi ritardo si ripercuoterebbe all'interno del consorzio e minerebbe la solidità finanziaria dell'investimento, ed è pertanto evitato in tutti i modi dai soggetti privati coinvolti. Parimenti, l'ente banditore è tutelato anche dal punto di vista economico, essendo l'importo del leasing (e della successiva eventuale riscossione) stabilito in fase di gara e importante elemento di giudizio nell'aggiudicazione della stessa.

In any case, regardless the composition of the winning team, the building lease allows the government to obtain, at the only extra cost of the leasing company's profits, some important warranties that make this tool very convenient if compared to other financing strategies.

The regulation on financial leasing for the construction of public works (introduced in Italy by the Law 296/2006) states that the call for tenders for the identification of the two external parties should be based on a preliminary project developed by the public body, 'at least'. The public administration can eventually prepare a more detailed project, entrusting an internal technical office or an external party of the final design. However, the level design usually adopted is a very preliminary draft, and the call for tenders fetches the realization of the

subsequent design stages as well. On one hand this leaves a greater degree of 'uncertainty' about the architectural results, but, on the other hand, this procedure protects the government from design errors and the consequent litigations that may arise with the builder. On the contrary, the selection of the building contractor on the basis of a mere preliminary design, allows the public body to transfer to the winning consortium the development of all subsequent levels of design. By doing so, the public body is fully protected from litigations on the design (resolved internally by the winning consortium)<sup>4</sup>. Also, the lease fee is paid only from the actual exploitation of the property from the final user (at the end of the testing and then by the statement of viability), with the building or infrastructure delivered in its final and definitive form.

#### **Gli attori esterni: finanziatore e costruttore**

Il consorzio che si aggiudica la gara è quindi composto da due soggetti distinti, uno incaricato della parte di finanziamento, solitamente una banca (che si assume i rischi di carattere finanziario), e l'altro della parte attuativa dell'intervento, in genere un'impresa di costruzioni (responsabile dei soli rischi legati alla realizzazione dell'opera).

L'affidamento dell'incarico sulla base di un progetto 'embrionale' prevede, come si è visto, la delega di tutte le fasi successive al soggetto incaricato dell'attuazione dell'intervento il quale, in caso di progetto preliminare, si assume anche gli oneri della progettazione dell'opera, compresa quella architettonica. In tal caso il costruttore si può avvalere sia di una struttura interna sia di un progettista esterno che agisce come 'consulente' o come membro di un raggruppamento temporaneo assieme al costruttore e ad altri soggetti eventualmente coinvolti nelle fasi di progettazione e costruzione. Questa prassi introduce però un elemento di incertezza per quanto riguarda la qualità architettonica del progetto in quanto la valutazione avviene esclusivamente sulla base dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» del progetto di leasing presentato dal duo 'banca-costruttore'. Tuttavia un certo punteggio in fase di valutazione può venire attribuito sulla base delle caratteristiche tecniche del progetto, in particolare per quanto attiene i costi di gestione e manutenzione e gli accorgimenti volti a favorire il risparmio energetico. Aspetti di particolare interesse della «cultura tecnologica della progettazione». Al contrario, l'affidamento della progettazione a un soggetto autonomamente scelto dal costruttore non pone alcun problema dal punto di vista giuridico in termini di rispetto della concorrenza in quanto sia l'incaricato del progetto archit-

This avoids disputes and variations that extend the construction time, as any delay impacts only within the consortium, undermining the financial soundness of the overall investment. Likewise, the public body is also protected from the economic point of view, since the sum of the lease (and its subsequent purchase at its end) is agreed during the tender phase.

#### **The external actors: the lender and the builder**

The consortium that wins the call for tenders is therefore composed of two distinct subjects:

- a party in charge of the financial aspects, usually a bank (thus assuming the financial risks),
- a party in charge of implementing the work, usually a construction company (responsible only for the risks involved in the actual design and construction).

The appointment of the work on the basis of an early stage design project causes the transfer of all subsequent stages to the entity in charge of the intervention that shall take on the duties of the project design, including the architectural design. In this case, the builder may use both an internal and an external design aid (thus acting either as a 'consultant' or a member of a temporary group together with the builder and others eventually involved in the design and construction). This practice, however, introduces a significant element of uncertainty with regard to the architectural quality of the project developed by the manufacturer as an evaluation of the tender proposals takes place solely on the basis of the «most economically advantageous tender» of the draft lease presented by the duo bank-builder. However, part of the evaluation phase

tonico, sia gli eventuali ulteriori sub-fornitori di servizi o opere, rientrano con la loro offerta economica all'interno del 'pacchetto' complessivo presentato in fase di risposta al bando di gara.

### **Il ruolo della società finanziaria e del costruttore**

Se il leasing in costruendo, che si può anche chiamare locazione finanziaria, è a tutti gli effetti da considerare un appalto di lavori (quindi non di servizi né ovviamente di forniture, ma soprattutto non una concessione) si dovrebbe ipotizzare un ruolo centrale, e determinante, dell'impresa di costruzioni rispetto a quello più marginale della società di leasing. Tuttavia la normativa di riferimento e la pratica di attuazione hanno di fatto invertito la gerarchia dei due operatori. Il coinvolgimento del costruttore (se non esplicitamente richiamato anche per la manutenzione dell'edificio) cessa infatti nel momento in cui il bene inizia a essere utilizzato dalla Pubblica Amministrazione, ovvero con il collaudo dell'opera e il rilascio del certificato di agibilità. Da questo momento in poi il costruttore può addirittura abbandonare il consorzio in quanto non intrattiene più alcun tipo di rapporto con il soggetto appaltante, a differenza invece della società finanziaria che è proprietaria dell'immobile e destinataria dei canoni di leasing pagati dall'utilizzatore. Questa condizione ha esaltato spesso il ruolo della società finanziaria rispetto a quello del costruttore, trasformandola in mandataria del raggruppamento. Nel caso specifico del leasing in costruendo, però, il raggruppamento assume una forma anomala, dettata dall'eterogeneità dei due soggetti. Se in un normale raggruppamento essi sono solidalmente responsabili di fronte alla stazione appaltante, in un raggruppamento eterogeneo lo sono «ciascuno in relazione

alla specifica obbligazione assunta»<sup>5</sup>. Questa specifica condizione – e la stessa necessità di sussistenza di due soggetti diversi – nasce dai vincoli stessi imposti dalle rispettive iscrizioni al registro delle imprese: il costruttore non può essere al contempo anche una società di leasing, in quanto cadrebbe nell'illecito di attività bancaria non autorizzata, mentre il soggetto finanziatore non può essere anche costruttore a causa dell'esplicito divieto della legge bancaria di esercitare attività diverse da quelle creditizie e finanziarie<sup>6</sup>.

### **Il Palazzo della Regione Piemonte: un caso concreto di leasing in costruendo**

Il leasing in costruendo ha iniziato a diffondersi a partire dal 2008 ottenendo un successo crescente, ma finora limitato sostanzialmente agli interventi ex-novo. Forse l'esempio più importante è la realizzazione del Palazzo della Regione Piemonte. La gara d'appalto, pubblicata nel dicembre 2009, è stata aggiudicata dopo numerose proroghe nel dicembre 2010 e prevede la realizzazione di un grattacielo per uffici alto 180 metri su un lotto di proprietà della Regione. L'edificio avrà uno sviluppo di 40 piani fuori terra per una superficie complessiva di circa 70 mila metri quadrati. La gara è stata vinta, come esplicitamente richiesto dal bando, da un consorzio capitanato da Coopsette (assieme a Cmb, Unieco, Dega, Kopa, Idrotermica e società di leasing) con un importo di aggiudicazione di 208 milioni di euro più Iva compresi gli oneri di sicurezza, inferiore di quasi 60 milioni all'importo a base di gara. L'appalto prevedeva l'utilizzo del progetto esecutivo predisposto per la Pubblica Amministrazione dall'architetto Massimiliano Fuksas, vincitore di un precedente concorso di progettazione indetto nel 2001 per la realizzazione (in un'altra

may still lie on the basis of the technical attributes of the project, especially as regards operating and maintenance costs and energy saving measures. On another topic, the selection of an external architectural consultant chosen by the builder doesn't pose any problem in terms of respect of competition from the legal point of view. In fact, all third parties sought for the architectural design, or any additional sub-service provided, fall with their economic offer within the whole financial proposal presented.

### **The role of the leasing company and that of the builder**

The building lease is a contract of work indeed, and therefore one should assume a central and crucial role of the builder and a more marginal one of the leasing company. However, the relevant legislation and

practical implementation have in fact reversed the logical hierarchy of the two operators. The involvement of the builder ceases when the asset begins to be used by the public administration, or with the testing of the work and the certificate of viability (if the builder is not explicitly retained for the building maintenance). From this moment on, the manufacturer may even abandon the consortium as any relationship with the public body ceases. The role of the leasing party is different, as it owns the property and it receives the lease payments from the user. This condition has often enhanced the role of the leasing company over the role of the builder, transforming it into a mere agent (*mandataria*) of the group. In the specific case of a building lease, however, the group takes on an unusual configuration, caused by the heterogeneity of the two

different subjects bound together. In fact, in a normal group or consortium of enterprises, the various parties are jointly responsible to the contracting authority; on the contrary, in such a heterogeneous consortium the two parties are responsible only «each one in relation to the specific role endorsed»<sup>5</sup>. This specific condition – and the very necessity of existence of two different subjects – comes from the constraints imposed by their own legal nature. In fact, the manufacturer can not embody also the roles of the leasing company (thus committing the crime of unauthorized banking), while the lender can not integrate also the builder, for the explicit interdiction for banks to pursue activities other than the financial ones.

### **The Palazzo della Regione Piemonte: a significant building lease example**

The leasing of public properties has been spreading since 2008 and received a growing success. One of the most significant examples recorded up to now has been the award of the tender for the construction of the Palazzo della Regione Piemonte. The tender, published in December 2009 was awarded after some postponements in December 2010 and it involves the construction of a 180 meters high office tower on a building lot owned by the Region. The tower will be 40 story high, with an usable area of approximately 70 thousand square meters. The tender was won by a consortium of companies led by the construction company Coopsette (with CMB, Unieco, Dega, Kopa, Idrotermica and other leasing companies) with a bid of 208 million euros plus VAT including security charges, 60 millions lower than the call offer. The call for

zona di Torino) della sede regionale. Con il cambio della giunta nel 2005 l'architetto venne incaricato di redigere un nuovo progetto e di studiare un intervento di riqualificazione per una vasta area nei pressi del Lingotto. Il recente ricorso allo strumento del leasing in costruendo è stato necessario per assicurare la fattibilità economica dell'intervento. Grazie alla costruzione del grattacielo e alla concentrazione in un unico edificio di tutti gli uffici pubblici, la Regione Piemonte punta a offrire una maggiore efficienza dei servizi offerti ai cittadini e a ottenere al contempo economie gestionali evitando le difficoltà logistiche connesse all'attuale occupazione di 27 sedi distribuite in tutta la città. Il leasing, dell'importo di 12,6 milioni di euro all'anno, avrà una durata ventennale al termine della quale la proprietà dell'edificio passerà nelle mani della Regione per una cifra irrisoria rispetto al valore di mercato dell'edificio.

L'importo necessario a ripagare il leasing verrà reperito dalla Regione grazie alla cancellazione degli oneri per l'affitto degli spazi attualmente utilizzati non di proprietà della Pubblica Amministrazione e grazie alla vendita di alcuni immobili di proprietà; un comunicato della Regione stima un risparmio di circa 400 mila euro all'anno<sup>7</sup> derivante dai mancati canoni dovuti, oltre ad altri risparmi difficilmente quantificabili derivanti dalle minori spese energetiche e dall'aumento dell'efficienza della macchina amministrativa grazie alla più semplice gestione logistica.

Il caso del Palazzo della Regione Piemonte presenta alcune differenze sostanziali rispetto alla procedura 'generale' analizzata in precedenza, in particolare in merito alla definizione di un progetto esecutivo che espone di fatto l'Amministrazione agli eventuali contenziosi aperti dall'impresa esecutrice sul progetto.

tender was based on the project prepared by the architect Massimiliano Fuksas, who won the previous architectural competition in 2001 for the design (in another part of the town) of the Piemonte Region offices. With the change of the city administration in 2005 the architect was asked to draw up a new project and a redevelopment study for a larger area near the Lingotto. The use of the building lease was needed to ensure the economic viability of the intervention. Thanks to the new skyscraper and the concentration in a single building of all public offices, the Piemonte Region aims to provide a greater efficiency of the services offered to citizens, to obtain economies in the management and to avoid the logistical difficulties related to the current use of over 27 locations spread throughout the city. The lease has an amount of 12.6 million euros a year,

and it will last twenty years. After such period, the ownership of the building will pass to the Piemonte Region for a very convenient price if compared to the market value of the building.

The amount needed to repay the lease will be founded by the Piemonte Region by saving the rental charges of the buildings currently used and by selling some real estate properties. Also, savings of about 400.000 € per year resulting from undue fees<sup>6</sup>, and other difficult to quantify savings arising from lower energy costs and increased efficiency of the administrative machine, thanks to easier logistics management.

The case of the Piemonte Region has some substantial differences with the common procedure previously analyzed, in particular regarding the definition of an advanced level of design before the call for tender, that ex-

### **Il leasing in costruendo per la riqualificazione del patrimonio pubblico**

nella loro interezza o aggiunte a edifici esistenti: per esempio la realizzazione di un nuovo padiglione all'interno delle strutture ospedaliere dell'Ulss 7 di Pieve di Soligo<sup>8</sup>.

Ma, malgrado manchi ancora l'esperienza, tale strumento finanziario è sicuramente utilizzabile anche per la realizzazione di interventi di recupero o valorizzazione del patrimonio già in possesso della Pubblica Amministrazione. Esso costituisce infatti un appalto pubblico di lavori, ovvero un contratto avente per oggetto principale l'esecuzione di lavori<sup>9</sup>. Lo stesso decreto definisce appalti pubblici di lavori quelli aventi per oggetto l'esecuzione<sup>10</sup> (e l'eventuale progettazione) di lavori od opere descritte nell'allegato 1 ovvero l'attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere.

La Pubblica Amministrazione potrebbe nel caso del patrimonio esistente condurre un'operazione di sale and lease back (vendita e leasing) ovvero la cessione dell'immobile sul quale intervenire al soggetto finanziatore (garantendosene però il diritto di godimento esclusivo), stipulando quindi un contratto di «locazione finanziaria» con il consueto coinvolgimento di due soggetti: il medesimo finanziatore che ha rilevato l'edificio e il costruttore.

Il mancato ricorso fino a questo momento al sale and lease back è probabilmente dovuto alla scarsa conoscenza da parte dei committenti pubblici di questo strumento e alle problematiche connesse con la giustificazione in sede di bilancio di alienazioni di una struttura effettivamente utilizzata che deve poi essere locata dallo stesso acquirente a titolo oneroso. Si aggiunga che,

poses the administration to litigations by the builder.

### **The building lease for the redevelopment of public assets**

The majority of building leases in the recent years relate to the construction of new buildings or infrastructures, such as the construction of a new pavilion in the hospital of Pieve di Soligo<sup>7</sup>. However, even though there are not examples yet, such a financial instrument can also be certainly used for the restoration of public assets too. The building lease constitutes a public works contract<sup>8</sup>, where construction works should be predominant. The law defines such public contracts as aimed at the execution<sup>9</sup> (and possibly design) of building works, as described in Annex 1. This includes: activities of construction, demolition, renovation, restoration and maintenance

La grande maggioranza dei casi di utilizzo del leasing in costruendo riguarda a tutt'oggi la realizzazione di nuove opere

nella loro interezza o aggiunte a edifici esistenti: per esempio la realizzazione di un nuovo padiglione all'interno delle strutture ospedaliere dell'Ulss 7 di Pieve di Soligo<sup>8</sup>.

Ma, malgrado manchi ancora l'esperienza, tale strumento finanziario è sicuramente utilizzabile anche per la realizzazione di interventi di recupero o valorizzazione del patrimonio già in possesso della Pubblica Amministrazione. Esso costituisce infatti un appalto pubblico di lavori, ovvero un contratto avente per oggetto principale l'esecuzione di lavori<sup>9</sup>. Lo stesso decreto definisce appalti pubblici di lavori quelli aventi per oggetto l'esecuzione<sup>10</sup> (e l'eventuale progettazione) di lavori od opere descritte nell'allegato 1 ovvero l'attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere.

La Pubblica Amministrazione potrebbe nel caso del patrimonio esistente condurre un'operazione di sale and lease back (vendita e leasing) ovvero la cessione dell'immobile sul quale intervenire al soggetto finanziatore (garantendosene però il diritto di godimento esclusivo), stipulando quindi un contratto di «locazione finanziaria» con il consueto coinvolgimento di due soggetti: il medesimo finanziatore che ha rilevato l'edificio e il costruttore.

Il mancato ricorso fino a questo momento al sale and lease back è probabilmente dovuto alla scarsa conoscenza da parte dei committenti pubblici di questo strumento e alle problematiche connesse con la giustificazione in sede di bilancio di alienazioni di una struttura effettivamente utilizzata che deve poi essere locata dallo stesso acquirente a titolo oneroso. Si aggiunga che,

of buildings and infrastructures.

In the case of existent buildings though, the public body can conduct a «sale and leaseback» procedure (i.e. the sale of the property on which action is taken to the leasing company, though keeping the exclusive enjoyment of the property right), then entering into a leasing contract for the renewed building with the usual involvement of two different subjects: the same lender that took over the property and the builder.

The scarcity so far of «sale and lease back» operations are probably caused by the lack of knowledge by the public administrations of this new financial procedure and by the problems connected with the managements of an used structure and the lease of the same from the buyer. Additionally, in case the building is kept for a public use, it would be more convenient for

nel caso in cui l'utilizzo continui a essere pubblico, converrebbe all'Amministrazione (se non avesse già 'plafonato') indebitarsi con mutui per finanziare i lavori di miglioramento poiché è noto che il denaro le costa meno che agli operatori privati. Infine una difficoltà tecnico/economica del leasing in costruendo è che richiede presso l'Amministrazione Pubblica una cultura della gestione/manutenzione simile a quella che permea il settore privato che mantenga il valore delle «facilities»<sup>11</sup> nel tempo e giustifichi i canoni che vengono applicati per utilizzarle. E questa cultura è – 'ahinoi' – quanto di più lontano dalla mentalità – cultura – corrente delle nostre istituzioni. Che anzi comunemente, appena realizzato un intervento, tendono a trascurarlo (spesso perché non hanno in bilancio le risorse specificamente dedicate ma altrettanto spesso perché hanno altre, fallaci, priorità). Da questo punto di vista insistere sulla strada della locazione finanziaria potrebbe, a contatto con gli operatori privati, obbligare i pubblici a sviluppare una cultura della gestione/manutenzione adeguata alle richieste della società e tale da valorizzare tutta la sequenza progettuale accentuando le competenze tecnologiche così come quelle estimative.

#### NOTE

<sup>1</sup> Nonostante la definizione, anche le opere tradizionalmente 'fredde' possono essere trasformate (già nella fase di programmazione che precede la progettazione) per fare in modo che generino profitto, trasformandole quindi in opere 'calde' o 'tiepide'. L'opera 'fredda' principale può essere collocata all'interno di un complesso di opere all'apparenza disorganiche ma nella realtà funzionali o accessorie che sono in grado di generare il profitto sufficiente al raggiungimento del pareggio di bilancio della «società di progetto» che si fa carico dell'intervento. È per esempio il caso delle «cittadelle

the public administration to ask a loan aimed at funding the refurbishment works as loans are cheaper for public bodies than for private subjects. Additionally, an unusual management ability is required by building lease to the public administration, and this may represent an additional technical/economic constraints to its use and diffusion as means for funding public works. Such management ability is required to justify the fees asked for the exploitation of such facilities<sup>10</sup>. This ability is – sadly – very far from the predominant culture of the Italian institutions. On the contrary, they often tend to neglect to maintain a building as soon as it is finished (because, often, they don't have the financial means in the budget or because they have other wrong priorities). From this point of view it is important to insist on the way of the building

lease, as this will force the public administration to develop a new culture of management and maintenance of public assets, inspired from the capabilities of the private sector. This will meet the needs of the society and will enhance the value of the whole design process, strengthening the importance of the technological and evaluative scientific competences.

#### NOTES:

<sup>1</sup> Despite the definition, also those works that are traditionally referred to as 'cold' can be transformed (already in the programming phase which precedes the design) to ensure that they can generate profit, thus transforming them into 'hot' or 'warm' infrastructures. The 'cold' part of the work can be placed within a complex of buildings that have a functional or accessory role to the main one, that can generate enough profit to achieve

della giustizia» dove oltre al tribunale (opera 'fredda') vengono realizzate altre opere in grado di attrarre utenti paganti, come per esempio parcheggi, uffici, o servizi generali.

<sup>2</sup> Il presidente dell'Ance (Associazione Nazionale Costruttori Edili), Paolo Buzzetti, nell'intervista pubblicata in questo stesso numero della rivista, lamenta che il ricorso a questa formula di partenariato pubblico-privato sia ancora scarsa sia per la scarsità di operatori attivi nel leasing immobiliare pubblico sia per la poca chiarezza dei bandi finora pubblicati nel distinguere la ripartizione dei rischi tra committente, finanziatore e costruttore.

<sup>3</sup> Anche i privati, in base all'articolo 153 comma 19 del decreto legislativo 163/2006, possono farsi soggetti proponenti nel caso di inazione delle Pubbliche Amministrazioni.

<sup>4</sup> Che, ricordiamolo, oltre al progetto definitivo ed esecutivo include il successivo progetto costruttivo (od operativo) e infine anche il cosiddetto 'as built', tradotto in italiano, con poca fantasia, 'come costruito'.

<sup>5</sup> Art 160 bis, decreto legislativo 163/2006.

<sup>6</sup> Articolo 106, decreto legislativo n° 385/1993.

<sup>7</sup> Nota stampa della Regione Piemonte.

<sup>8</sup> L'ampliamento di circa 42 mila metri cubi ha comportato la costruzione di un edificio ospedaliero di cinque piani e della nuova centrale tecnologica (con successiva variante che ha stralciato il primo piano sostituendolo con un nuovo gruppo operatorio) ed è stato affidato all'associazione temporanea di imprese costituita da Carron (mandataria) con Gemmo e Operleasing (mandanti). I lavori sono iniziati nel settembre 2008 e terminati nel giugno 2011 per un importo totale di 24 milioni.

<sup>9</sup> Art 160 bis decreto legislativo n° 163/2006.

<sup>10</sup> Articolo 3, decreto legislativo n° 163/2006.

<sup>11</sup> Questa parola anglo-americana, assai più astratta ed evocativa di «edifici», accentua il significato di esiti progettuali e costruttivi dell'applicazione della sequenza «esigenze-requisiti-specifiche-prestazioni», cavallo di battaglia della scuola tecnologica dall'epoca dell'insegnamento di Giuseppe Ciribini e di Pietro Natale Maggi.

a balanced budget of the «project company» that proposes the edification. I.e. this is the case of the «citadels of justice» where in addition to the Court ('cold' part) other works are made in, so as to attract paying customers, such as car parks, offices, or general services.

<sup>2</sup> Paolo Buzzetti, the president of the national association of builders, in an interview that appears on this same issue of *Techné*, blames the weak success of this public-private partnership formula. This is caused both for the scarcity of operators working in the leasing of public buildings, and for the difficulties in the correct identification of risks between the client, the builder and the leasing society.

<sup>3</sup> Also the private bodies, as allowed in the article n°153 of the D lgs. 163/2006, can act the promoters of public investments, if the public authorities are not proactive.

<sup>4</sup> It has to be remembered that this requi-

res, after the final and buildable design level, also the operational project and the 'as built' drawings.

<sup>5</sup> - Art. n° 160 bis, D lgs. 163/2006.

<sup>6</sup> Press release of the Piemonte Region.

<sup>7</sup> The enlargement of the hospital through the attrition of a 42000 cubic meters, 5 story pavilion and a new technological unit, was entrusted to a temporary association of builders formed by Carron (leader) with Gemmo and Operleasing. The construction works started on September 2008 and finished by June 2011, totaling up a value of 24 millions of euro. 8 - Art. 16 bis, D. lgs. 163/2006.

<sup>9</sup> Art. 3, D. lgs 163/2006.

<sup>10</sup> Facilities, is often translated into Italian with «edifici» (buildings) but this term doesn't imply the sequence of needs-requirements-specifications-performances, that is indeed deeply rooted in the building technology teachings of Giuseppe Ciribini and Pietro Natale Maggi.

Augusto Vitale Prof. Ordinario di Tecnologia dell'Architettura, già presso l'Università di Napoli Federico II, AIPAI (Associazione Italiana per il Patrimonio Archeologico Industriale)

augusto.vitale@libero.it

**Abstract.** Le vaste dismissioni industriali hanno aperto un problema strategico nell'ambito più generale del patrimonio edilizio pubblico e privato.

Per la riutilizzazione e la gestione di tale patrimonio dismesso si pongono oggi in discussione, dopo decenni di politiche di invasione di nuove zone territoriali, questioni fondate sulla riconversione delle aree e sul recupero degli edifici, considerati ormai dalla critica internazionale come testimoni dei processi vitali nella società occidentale degli ultimi due secoli.

Essi sono comunque più vulnerabili, per il minor valore ancora conferitogli dall'opinione corrente, mentre il mondo della ricerca ha aperto una vertenza importante e diffusa. Sono perciò state avanzate richieste di revisione del Codice dei Beni Culturali che ha evitato di affrontare il problema, in modo da accogliere i resti storici dell'industria tra i beni culturali, mentre urge la ridefinizione di uno statuto progettuale ad hoc.

**Parole chiave:** Patrimonio Industriale, Dismissione, Gestione

La questione della gestione del patrimonio industriale dismesso, annosa querelle su cui si sono spesi fiumi di inchiostro (o più propriamente, di battute digitali), si inquadra nella più generale problematica della crescente consistenza dello stock di aree e di edifici non destinati alla residenza e progressivamente dismessi che si va accumulando nelle periferie urbane e, spesso, anche nei centri storici, fonte di irrisolte scelte e di ondivaghe prese di coscienza nel dibattito politico e nell'agone tecnico-professionale. Si tratta, come è noto, di caserme, parchi ferroviari, cantieri e *docks* portuali, travolti da cambiamenti tecnologici, da processi di miniaturizzazione funzionale, da delocalizzazioni forzate.

La proprietà pubblica li rende centrali in operazioni strategiche gestite dalla politica e li configura come fondamentali snodi nei programmi urbani, ma soprattutto nella politica economica dei bilanci pubblici. E solo dopo anni di dibattiti, occasioni perse e scelte sbagliate, la crisi che attualmente vive il Paese pone di nuovo tale vastissimo bacino al centro di delicate questioni che costituiscono stimolo ad investimenti e progettualità.

## Lights and shadows on the management of the dismissed industrial heritage

**Abstract.** The extensive industrial dismissal has opened a strategic issue within the broader public and private housing stock.

To reuse and manage this dismissed heritage, after decades of new areas invasion policies, new issues based on areas conversion and buildings recovery are today brought to attention; buildings considered by international critics as witnesses of vital processes in West society over the past two centuries.

They are however more vulnerable, for the low value the current opinion still confers to them, while the research world has opened a significant and

widespread dispute. Therefore some requests for the «Cultural Heritage and Landscape Act» revision have been – advanced which has trivialized the problem – in order to include the industrial heritage within the cultural heritage, while it is urgent the redefinition of an *ad hoc* project status.

**Key words:** Industrial Heritage, Property Disposal, Facilities Management

The problem of the use and management of the dismissed industrial heritage dates back in the years, as a part of the larger problem dealing with the growing amount of buildings and sites abandoned in the last decades in urban centers and suburbs: military barracks, railway fields, public buildings, convents, docks and piers, warehouses and so on. Since they are generally owned by public corporations, they can have a strategic role in urban development.

Trattandosi di edifici e aree destinate comunque al lavoro e ad attività produttive, accanto ad essi si collocano le *brown areas* o *friches industrielles* manifatturiere e minerarie, ugualmente investite in Europa, negli ultimi 30-40 anni, da straordinari processi di invecchiamento e incompatibilità con i nuovi assetti urbani, con le nuove frontiere della produzione e – per ultimo – con le esigenze di sicurezza e sostenibilità ambientale.

Si pongono in particolare per queste ultime, almeno potenzialmente, temi di discussione e di elaborazione e proposte impensabili solo pochi anni fa. Si può riformulare insomma il problema, a partire dal patrimonio della produzione industriale, di un nuovo modello di sviluppo da proporre, del ruolo dei siti e dei 'monumenti' dell'industria nelle politiche di sviluppo locale, del marketing territoriale, della loro partecipazione alla ripresa del ciclo edilizio e infine alla realizzazione di nuove forme di coesione sociale e di identità locale nella competitività reciproca tra territori differenti.

Se mettiamo a confronto due esempi italiani emblematici, possiamo avere un'idea delle quantità e degli interessi messi in moto dalla dismissione industriale. Sette milioni di m2 di aree industriali solo a Milano sono stati immessi sul mercato in un trentennio. Per le aree della Bicocca, di Montecity e del Portello sono stati formulati, dopo anni di discussioni e battaglie, specifici PRU, con la conseguente conversione di molti impianti dismessi e la cancellazione sistematica di altri. Il nuovo PGT del 4 febbraio 2011, a distanza di 30 anni dal PRG del 1980, ha finalmente messo in luce la volontà di recuperare e ridestinare l'esistente a nuove funzioni urbane piuttosto che occupare ulteriore suolo, utilizzando soprattutto gli scali ferroviari dismessi.

Among them, brown areas, large industrial factories and mining fields, dismissed in the last 30 or 40 years throughout industrialized countries, mainly in Europe, seem to be increasingly incompatible with new urban policies, new production strategies and environmental sustainability.

A wide internationally based debate is now active, whose aim is to lead to new local development strategies, according to new market orders and with innovative and competitive forms of social cohesion.

If we compare two emblematic Italian examples, we can get an idea of the amount and the interest that rise on the industrial dismissal. Seven millions of square meters of industrial areas, just in Milan, have entered the market in three decades. For Bicocca, Montecity and Portello areas were formulated, after years of

discussions and battles, specific PRU (Urban Recovery Program), with consequent conversion of many decommissioned plants and systematic demolition of others. The new PGT (Government Territorial Plan) of 4th February 2011, after 30 years since 1980 PRG The problem of the use and management of the dismissed industrial heritage dates back in the years, as a part of the larger problem dealing with the growing amount of buildings and sites abandoned in the last decades in urban centers and suburbs: military barracks, railway fields, public buildings, convents, docks and piers, warehouses and so on. Since they are generally owned by public corporations, they can have a strategic role in urban development. Among them, brown areas, large industrial factories and mining fields, dismissed in the last 30 or 40 years



01 | Lo stabilimento siderurgico dell'Ilva a Bagnoli (Napoli) dopo la dismissione: centrale termica (1910) e altoforno (1935)

The Ilva steel plant near Naples after dismission: power station (1907) and blast-furnace (1935)

Qui però la cancellazione delle tracce della storia industriale è stata adottata come portato e strumento del rinnovamento urbano, con la conseguente concessione alle imperanti mode del design architettonico, ivi compresa la presenza di alcuni grattacieli più o meno storti.

A Napoli invece, nelle due aree industriali che serrano ad ovest e ad est il suo centro urbano, l'abbandono della grande industria a partecipazione pubblica e la ristrutturazione di gran parte di quella privata hanno reso disponibili grandi bacini di aree vuote. A Bagnoli oltre 200 ettari, abbandonati nell'ultimo ventennio del secolo scorso dalla grande industria siderurgica e chimica sorta nel Novecento, solo in parte sono stati recuperati ad usi coerenti con nuove funzioni terziarie e culturali (come la Città della Scienza), mentre la bonifica dei suoli e delle acque contaminate procede lentamente da oltre vent'anni e i relitti risparmiati (l'altoforno, l'acciaieria) attendono da allora il recupero e nuove destinazioni. Nell'area orientale, estesa anch'essa centinaia di ettari, dove sorgeva, a poche dozzine di metri dai popolosi quartieri del Vasto, una delle più grandi e pericolose aree di raffinazione di petroli del Paese, un proficuo rapporto tra la ricerca e la gestione urbanistica comunale ha consentito di selezionare aree sensibili per la loro storia, adottando strumenti attuativi flessibili ed evitando di smarrire

le tracce della storia industriale della città.

Tutto ciò mentre nella Ruhr, nel giro di pochi anni, una delle più grandi aree deindustrializzate e avvelenate d'Europa è stata trasformata in una metropoli culturale caratterizzata da circa 400 musei e centri culturali e ben 3.500 monumenti industriali sono stati recuperati ad usi capaci di configurare un modello del tutto nuovo di uso del territorio. Il tutto con innovativi processi di sviluppo sostenibile, che è partito proprio dai siti più inquinati d'Europa per indicare direzioni virtuose alla modernità.

In un paese in cui, in pochi lustri, è stata cementificata una superficie pari a una regione come l'Abruzzo è ovviamente impensabile una ripresa trainata dallo sviluppo del settore delle costruzioni e dei lavori pubblici, assunto come libero volano della crescita economica. Ugualmente, non è ragionevole pensare di uscire dalla crisi congiunturale del ciclo edilizio continuando ad operare soltanto sulla dialettica demolizione-ricostruzione. È ben noto che termini come «recupero» e «rifunzionalizzazione» costituiscono terreni favorevoli al dibattito culturale e politico, aprendo percorsi sui quali è possibile indurre pratiche virtuose di risparmio di territorio, di conservazione di paesaggi e di delicati equilibri territoriali e ambientali. Polarizzando su di esse, peraltro, l'attenzione del dibattito politico e la consapevolezza delle comunità locali e dei cittadini, ma anche l'interesse e l'apporto tecnico di larghi settori della vita professionale e della produzione.

Il tema dell'archeologia industriale, dopo una fase di gestazione internazionale durata dagli anni Settanta alla svolta del millennio, è approdato alla più matura consapevolezza e ricchezza culturale del paradigma dell'*heritage*, ricavandosi una nicchia

throughout industrialized countries, mainly in Europe, seem to be increasingly incompatible with new urban policies, new production strategies and environmental sustainability.

A wide internationally based debate is now active, whose aim is to lead to new local development strategies, according to new market orders and with innovative and competitive forms of social cohesion.

If we compare two emblematic Italian examples, we can get an idea of the amount and the interest that rise on the industrial dismissal. Seven millions of square meters of industrial areas, just in Milan, have entered the market in three decades. For Bicocca, Montecity and Portello areas were formulated, after years of discussions and battles, specific PRU (Urban Recovery Program), with consequent conversion of many de-

commissioned plants and systematic demolition of others. The new PGT (Government Territorial Plan) of 4th February 2011, after 30 years since 1980 PRG (General Regulator Plan), has finally revealed the intention to recover and reallocate the existing buildings with new urban functions rather than taking up additional land, using mainly the abandoned railway yards.

Here, however, the removal of the industrial historical traces has been adopted as an outcome and an instrument of the urban regeneration, thereby surrendering to the prevailing design trends, including the presence of several more or less crooked skyscrapers.

In Naples, instead, in the two industrial areas that close its historical centre to the west and to the east, the abandonment of large public parti-

icipation industry and the renovation of most of the private one, have created large areas of empty spaces. In Bagnoli, over 200 hectares, abandoned in the last two decades of the last century by the great steel and chemical industry founded in the twentieth century, were only partially recovered with new cultural and tertiary functions (such as the Science Centre «Città della Scienza»). The reclamation of contaminated soil and water slowly proceeds since over twenty years and the saved wrecks (the blast furnace, the steel mill) are still waiting for the recovery with new functions. In the east area, also wide hundreds of hectares, where there was one of the largest and most dangerous petroleum refinery of the country, far a few dozen meters from the populous districts of the Vasto, a successful relationship between rese-

arch and city planning management has allowed the selection of historic sensitive sites, adopting flexible implementing procedures and avoiding the loss of the industrial history of the city.

All that, while in the Ruhr, in just few years one of the largest de-industrialized and poisoned areas of Europe has been transformed into a cultural metropolis characterized by almost 400 museums, cultural centres and 3.500 industrial monuments have been recovered creating a completely new model of land use. All this, realised with innovative sustainable development processes, starting right from the most polluted place in Europe to denote a virtuous approach to modernity.

In a country where, in a few decades, it has been cemented an area comparable to the Abruzzo Region

nemmeno tanto stretta nei consessi scientifici internazionali e nelle organizzazioni culturali come l'UNESCO e l'ICOMOS ed aprendo fecondi spazi di dibattito, ma anche di concrete applicazioni.

L'edificio industriale, una volta assunto al rango di monumento storico della produzione, ha conquistato uno *status* di vulnerabile documento tecnico-architettonico e storico-economico o di fastidioso ostacolo a più o meno disinvolti programmi immobiliari. In questo ambito lo Stato, le Regioni e gli enti locali si muovono in un quadro contraddittorio, spesso in conflitto tra loro, mettendo in evidenza ambiguità che da un lato generano nuovi rischi, dall'altro offrono inediti ambiti di iniziativa. L'esempio più rilevante a tale proposito è costituito dalla recente normativa sul federalismo demaniale che prevede, come è noto, il passaggio di parti importanti del patrimonio dallo Stato alle Regioni e agli enti locali. Non è ancora ben chiaro quanto tempo ci vorrà per l'emanazione dei regolamenti attuativi, ma è certo che quando ciò avverrà ci troveremo di fronte a una situazione in cui gli enti locali saranno naturalmente tentati di vendere beni per fare cassa, ma al tempo stesso, con gli strumenti disponibili, si potranno rendere possibili per la loro salvaguardia più efficaci azioni del mondo associativo, delle strutture di partecipazione, delle stesse comunità.

Non va, peraltro, sottovalutata l'attenzione crescente nei confronti delle politiche di riuso e rifunzionalizzazione di edifici industriali da parte del mondo della ricerca e della produzione, concentrate sui paradigmi della sostenibilità tecnica ed economica. In altri termini esiste – al di là di un rinnovato interesse della cultura e delle comunità, dei continui appelli alla memoria e all'identità locale – un terreno in cui il patrimonio industria-

le, la sua salvaguardia, il suo riuso, possono costituire fattori di sviluppo innovativo. Comunque la crescente sensibilità nei confronti di beni culturali di tipo del tutto nuovo si riverbera nella rivalutazione, ormai maturata da vari decenni, della cultura materiale, frutto di un'azione culturale, per così dire di sinistra degli anni Settanta. Allo stesso modo, di un più diffuso interesse godono quei settori in cui è dominante la riproducibilità di benjaminiana memoria: dalla fotografia, al cinema, alla cartellonistica e ai manifesti: in tutti questi settori il tempo dell'industria e la sua cultura hanno giocato un ruolo certamente protagonista.

Nonostante che questa nuova attenzione, ormai diffusasi nei *media* e nell'informazione, se non nella cultura di massa, non interpreti più il bene culturale come espressione del 'bello', quanto piuttosto come documento e memoria consolidata della vita e delle attività della comunità, i reperti archeologico-industriali (fabbriche, miniere, macchine, archivi e carte) soffrono ancora – almeno in Italia – di una condizione di marginalità e sono ancora costretti in un limbo in cui vengono associati – per affinità tipologica – ad altri beni culturali riconosciuti, oppure sono destinati a non vedere affermato il loro diritto di cittadinanza nel settore. Né se ne individua ancora compiutamente l'appartenenza a tutti gli effetti al novero consolidato dei beni culturali. Il design, eminente prodotto della produzione industriale, è approdato alla soglia della legittimazione artistica, spesso scalzando il suo ricco contenuto di saperi industriali: non veniva infatti insegnato, fino agli anni Settanta, come «Progettazione artistica per l'industria»? Per tutto il resto, si tratta di un forte limite culturale, che si riflette nelle leggi e nella pratica amministrativa per poi trasferirsi nelle azioni di tutela e di valorizzazione.

it is of course unthinkable a recovery driven by the development of the construction industry and the public works sector, assumed as a free driver of economic growth. At the same time, it is unreasonable to believe we will exit the building sector economic crisis continuing to work only on demolition and reconstruction. It is well known that terms such as «recovery» and «refunctionalization» are constructive issues for the cultural and political debate, promoting potential virtuous practices of land saving, landscapes conservation and sensitive territorial and environmental balance. Also focusing on them the political debate attention and the awareness of local communities and citizens, as well as the interest and technical contribution of large professional and production sectors. The theme of industrial archeology,

after a period of international gestation lasting from the '70s until the turn of the millennium, has reached the deepest awareness and cultural richness of the heritage paradigm, obtaining a discrete niche within international scientific symposiums and cultural organizations such as UNESCO and ICOMOS, and opening fertile spaces for debate, but also for practical applications. The industrial building, once risen to the rank of historical monument of production, has gained a *status* of vulnerable technical-architectural or historical-economic document but also a *status* of annoying obstacle to unscrupulous real estate programs. In this context the Government, Regions and local authorities are acting in a contradictory area, often conflicting, highlighting ambiguities that create new risks on the one hand, and

offer original initiative areas on the other. The most prominent example in this regard is the recent legislation on federal state property, which foresees the passage of important parts of the heritage from the state to the regions and local authorities. It is not clear yet how long it will take to issue implementing regulations, but it is certain that when this will happen, we will be facing a situation in which local authorities will be naturally tempted to sell assets in order to raise cash, but at the same time, with the available tools, it will be possible to carry out more effective actions by associations, participatory structures, communities themselves.

However, we are not to underestimate the increasing attention towards policies of reuse and renovation of industrial buildings by the research and production world,

focused on technical and economic sustainability paradigms. In other words, – beyond a renewed interest coming from communities, and the constant appeals to memory and local identity – there is a ground where the industrial heritage, its preservation, its reuse, may be considered as innovative development factors. However, the growing awareness towards a new cultural heritage is reflected in the material culture reevaluation, gained from several decades now, as the result of a so said 'left-wing' '70s cultural action; similarly, those areas where Benjamin's memory reproducibility dominates are enjoying a more widespread interest; photography, cinema, billboards and posters: in all these areas the industrial time and culture have certainly played a leading role. Despite this new attention, now



È infatti sempre più frequente l'uso equivoco ed improprio del termine e del concetto di archeologia industriale, se non altro perché sempre più numerose ed estese sono le aree dismesse dall'industria e sempre maggiore è l'interesse di progettisti, imprese di costruzione e di uffici immobiliari ad intervenire su di esse. Vengono così qualificate come interventi di tutela e riquadratura operazioni spesso discutibili sul piano progettuale e di chiaro carattere speculativo, in cui la componente immobiliare gioca un ruolo dominante e sempre più spesso si assiste alla distruzione generalizzata di siti ed edifici industriali, alla rottamazione di macchine e alla cancellazione di cicli produttivi, senza la consapevolezza della necessità di un'analisi preliminare della loro rilevanza storica, tecnologica e scientifica.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, entrato in vigore nel 2004, manifesta ben note inadeguatezze e debolezze d'impianto e di redazione, su cui esiste un'ampia letteratura che ne dimostra le contraddizioni e la banalizzazione del dibattito che ha coinvolto, per oltre un ventennio, gli esperti del settore; da gran parte della critica è stato del resto fatto notare da tempo che si tratta di una brutta legge che non risolve, anzi tende ad aggravare i problemi del patrimonio culturale italiano. Per quanto riguarda specificamente il patrimonio industriale, il Codice evidenzia la sua ancora scarsa considerazione come bene culturale. L'art. 10, in cui sono elencati i diversi beni su cui si esercita la tutela, cita al comma 4 solo «i siti minerari d'interesse storico od etnoantropologico» e «le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico». All'art. 11 sono indicati tra i beni oggetto di specifiche disposizioni di tutela «i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni» e «i beni e gli strumenti d'interesse per la storia della scienza e

della tecnica aventi più di cinquanta anni». Non altrimenti per i contesti spaziali, se nell'art. 136 in cui vengono individuati i beni paesaggistici, nessun cenno è fatto per il paesaggio industriale, che invece annovera brani di periferie urbane da tempo oggetto di poetiche figurative ed esplorazioni fotografiche e cinematografiche di universale riconoscimento.

La richiesta di introdurre nella legislazione nazionale una specifica attenzione nei confronti del patrimonio industriale, già avanzata dalla ricerca più avveduta e da numerose organizzazioni settoriali, non è soltanto volta alla tutela di beni industriali di riconosciuta validità (basti pensare alla città operaia e al complesso tessile di Crespi d'Adda, già inseriti nella WHL), ma assume connotazioni più direttamente pratico-operative. È diffusa infatti, nelle istituzioni europee tra cui il Consiglio d'Europa, una forte sensibilità verso il tema, che si concreta in programmi, finanziamenti e progetti, che tuttavia non ha ancora ricevuto una definizione giuridica né ha prodotto direttive precise in molti Paesi europei. La capacità di accedere a finanziamenti e di programmare interventi appare quindi direttamente correlata alle normative nazionali, viste non solo come un insieme di vincoli e regole, ma come consolidamento di mutati indirizzi negli orientamenti culturali. È quanto, peraltro, emerge dai rapporti nazionali dei diversi paesi europei pubblicati nella rivista *Patrimoine de l'Industrie* in occasione del XIII congresso del TICCIH (il massimo ente internazionale che presiede alla conservazione del patrimonio storico e tecnico dell'industria) tenutosi a Terni nel 2006.

In relazione alla crisi economica e finanziaria attuale, i processi di trasformazione urbana concernenti l'edilizia residenziale e i complessi suburbani terziari, direzionali e commerciali, hanno

spread by *media* and information, if not by mass culture, no longer interpreters the cultural heritage as an expression of beauty, but rather as a document and consolidated memory of community life and activities, Archaeological-industrial finds (factories, mines, machinery, archives and paper) still suffer – in Italy at least – for being in a marginal condition and are still forced into a limbo in which they are associated – for typological affinity – to other recognized cultural assets, or are destined not to see their citizenship rights affirmed in this sector. And they're not yet recognized as fully-fledged members in cultural heritage consolidated group. Design, a prominent product of industrial production, has reached the threshold of artistic legitimacy, often displacing its rich content of industrial knowledge: as

a matter of fact, until the '70s, it had been taught as «Progettazione Artistica per l'Industria». For everything else, it is a strong cultural limit that has repercussions in legal and administrative practice and is secondly transferred into preservation and enhancement actions.

In fact, it's always more frequent the ambiguous and improper use of industrial archeology term and concept, at least because more and more numerous and extensive areas are abandoned by the industry, and there is an increasing interest of designers, construction businesses and real estate offices to intervene on them. Some operations, often questionable in terms of planning and clearly speculative, are thus classified as protection and regeneration interventions, in which the real estate component plays a dominant

role and we are more and more witnessing the massive destruction of industrial sites and buildings, the machinery destruction and the production cycle cancellation, with no awareness of a preliminary analysis need about their historical, technological and scientific importance.

The recent (2004) Cultural Heritage and Landscape Act has been widely considered as a controversial scheme, neglecting a number of current problems of our national heritage. It ignores almost completely the industrial heritage in its larger sense, only including in it «mining sites of historic and etnoanthropological interest», «historic ships» of the same interest and «means of transport more the 75 years old». No mention, among landscapes, to industrial suburbs of outstanding historic interest, although very often they have

paid important roles in fine arts, photography and motion picture, contributing to the shape of contemporary cultural environment.

The request to introduce into national Acts a deeper attention to the industrial patrimony has been promoted by the research and academic world, together with European Institution (among which UNESCO, ICOMOS and others) aiming not only to protect endangered industrial buildings and sites but also to develop a wider awareness among local communities toward them. With regard to the current economic and financial crisis, transformation processes concerning residential buildings and commercial plots have considerably slowed down. Dismissed areas can not be used immediately for new buildings or improper uses; in the next few years they will

subito un sensibile rallentamento. Le aree dismesse non sono immediatamente utilizzabili per alimentare nuova edificazione o riusi impropri; per alcuni anni probabilmente esse saranno destinate a rimanere aree di degrado urbano o costituiranno aree di parcheggio in attesa di venire utilizzate alla ripresa del ciclo edilizio.

Allo stesso modo in cui i Piani Casa non hanno indotto significativi stimoli nei confronti del settore delle costruzioni, anche altri provvedimenti e strumenti di gestione del territorio e delle città (dai piani paesistici all'urbanistica concertata) non hanno prodotto risultati di rilievo sulle aree industriali dismesse. Più semplicemente i piani di demolizione si sono arrestati, come gli interventi di ridisegno delle vecchie aree industriali, anche se ciò di per sé non significa affatto una politica di protezione e patrimonializzazione di macchine, edifici, siti e paesaggi della produzione.

Se sembrano, per molti aspetti, essersi bloccati i flussi della demolizione, restano tuttavia gli usi impropri, i recuperi discutibili, le rifunzionalizzazioni che utilizzano la retorica dell'archeologia industriale per rivestire d'allure culturale operazioni di segno speculativo. Ma sono soprattutto il degrado in cui viene lasciato il patrimonio e l'intervento sulle aree dismesse degli onnipotenti archistar i pericoli maggiori che ci troveremo a fronteggiare nei prossimi anni. Appare evidente come, in assenza di redditività dell'investimento, sulle aree dismesse non verrà neppure esercitata la manutenzione ordinaria e, dove s'interverrà, proseguiranno distruzioni immotivate e riusi discutibili.

Mentre si impone il dovere morale e l'impegno politico a sottrarli ai criteri d'arbitrarietà cui oggi sono sottoposti e alla pratica imperante degli architetti – nell'assenza, peraltro, della pia-

nificazione urbanistica e territoriale – a lasciare il proprio segno sul territorio, emerge l'imperativo di riaffermare la centralità del ruolo delle discipline dell'architettura, della scienza, della tecnica e di quelle storiche (dalla storia economica a quella sociale) per limitare l'uso improprio dell'eredità che la rivoluzione industriale ha lasciato per due secoli sul territorio del mondo occidentale ed ha trasmesso alla sua civiltà.

## REFERENCES

Bergeron, L. (2008) "Industrial heritage tra archeologia industriale e processo di patrimonializzazione", in *Progettare per il patrimonio industriale*, CELID, Torino, pp. 6-8.

Levi Montalcini, E. (2008) "La trasformazione delle aree e degli edifici industriali: il caso di Torino", in *Progettare per il patrimonio industriale*, CELID, Torino, pp. 142-147.

Vitale, A. (2008) "Dismissione di aree industriali di grande dimensione: problemi di riconversione e riqualificazione", in *Progettare per il patrimonio industriale*, CELID, Torino, pp. 229-231.

Ciuffetti, A. (2010) "Dallo sviluppo industriale ai processi di dismissione: ambiente e industria nell'Italia contemporanea", *Patrimonio Industriale*, n. 6, pp. 10-17.

Grignolo, R. (2011) "La salvaguardia del patrimonio industriale tra restauro e riuso", *Patrimonio Industriale*, n. 7, pp. 10-19.

Spaziante, A. (2011), "Il riuso del patrimonio industriale come contributo alla rigenerazione responsabile del territorio", *Patrimonio Industriale*, n. 7, pp. 20-27.

Mocarelli, L. (2011) "Le aree dismesse milanesi o della cancellazione del patrimonio industriale: il caso della Bicocca", *Patrimonio Industriale*, n. 7, pp. 69-75.

probably still remain untouched and will continue to degrade and will be again used when the building cycle will start again.

Recent urban planning instruments haven't provided significant results on derelict industrial areas. Demolitions plans have stopped, so as transformation actions on industrial areas; but this doesn't mean that protection and property value policies of dismissed sites, buildings, engines will increase in the next future.

At the same time, bad practices on industrial sites and building have recently increased, while the rhetoric

of industrial archaeology is used to cover mere real estate operations.

Today communities are committed to protect such places from current arbitrary criteria, from archistar power and professional improper design, and at the same time it is necessary to affirm the important role of architectural, engineering and historical disciplines to stop the decay and to limit the improper use of the heritage committed by the industrial revolution, transmitted to present and future generations by at least two centuries of human history.

Federico Oliva, Presidente INU  
President INU

**Laura Ricci** *L'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico costituisce, non solo da oggi, un punto fondamentale nell'agenda del Governo e, in ricaduta, degli Enti locali.*

*Se tale alienazione si ridurrà a una semplice ed estemporanea operazione per 'fare cassa' senza un'adeguata e più ampia strategia di valorizzazione urbanistica preventiva, non sarà un'occasione perduta oltre che irripetibile?*

**Federico Oliva** Tutte le iniziative fino ad ora messe in atto da parte del Governo di alienazione del patrimonio pubblico (residenziale e no) sono sempre state finalizzate semplicemente a 'fare cassa'. Tra queste, va ricordata la massiccia vendita di edilizia residenziale sociale avvenuta nel corso degli anni Novanta del Novecento, che ha portato alla diminuzione di oltre il 10% (1,1 milione di alloggi) di quel patrimonio pubblico. Un'iniziativa finalizzata a garantire risorse per la manutenzione dei patrimoni in carico alle Aziende pubbliche competenti (i vari Ater, Aler, Iacp, ecc.) e la realizzazione di qualche nuovo intervento, a fronte del complessivo disimpegno dello Stato in questo settore ormai da tempo in atto. Si tratta di un obiettivo che, tuttavia, non è mai stato raggiunto, perché il ricavato è stato utilizzato per ripianare i rispettivi deficit di gestione delle Aziende. La privatizzazione parziale di alcuni alloggi in ogni edificio ne ha al contrario complicato notevolmente l'amministrazione, dato che le modalità della vendita hanno creato due presenze con interessi opposti, inquilini e proprietari in conflitto tra di loro e con una terza categoria spesso presente, quella degli occupanti abusivi in conflitto con le altre due. Probabilmente, una vendita unitaria, programmata in base a una maggiore mobilità dell'inquilinato, avrebbe portato vantaggi assai più consistenti: un reale vantaggio economico alle

casce pubbliche (dello Stato o delle Aziende); un vantaggio per gli inquilini che diventavano proprietari condomini di interi immobili, risolvendo così il loro problema della casa.

Ma la programmazione non è stata mai una prerogativa del nostro Stato e della nostra Amministrazione Pubblica. In Italia, quindi, non vi è mai stata una strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, non solo di quello residenziale per contribuire a risolvere il problema sociale della casa, che anche oggi assume i caratteri dell'emergenza per i giovani, gli immigrati e gli anziani poveri. Più in generale, non vi è mai stata una strategia riconoscibile relativa all'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, per garantire un vantaggio economico allo Stato, oltre che migliorare le condizioni urbanistiche e la qualità urbana delle nostre città. Premesso questo, dato che indubbiamente il patrimonio immobiliare pubblico rappresenta una grande risorsa economica che soprattutto in tempi di crisi è necessario pensare di utilizzare pienamente nell'interesse pubblico, è evidente che senza una valorizzazione urbanistica preventiva, questo obiettivo non verrà mai colto. Si sottolinea il termine «valorizzazione urbanistica preventiva» perché il valore di un immobile dipende oltre che dalla sua qualità e consistenza, anche dalla sua destinazione, soprattutto potenziale, vale a dire la futura funzione per la quale potrà essere utilizzato.

Su questo tema, bisogna sottolineare come i tentativi più o meno recenti dello Stato di alienazione del patrimonio immobiliare pubblico sotto varie forme, dalla cartolizzazione alla vendita *tout court*, si sono scontrati, oltre che con l'estemporaneità delle iniziative, con un errore di fondo, che lo Stato ha commesso più volte negli ultimi anni. Ci si è dimenticati

An interview with  
Federico Oliva

**Laura Ricci** *The alienation of public real estate properties is, not only from today, a basic point of the Government agenda and, consequently, of the local Bodies one.*

*If this alienation comes down to a simple and extemporary 'cashing' activity without a suitable and large strategy of preventive urban appreciation, won't it be a missed, apart from one-time, occasion?*

**Federico Oliva** Until now all activities of alienation of public real estate properties (residential and not) the Government has carried out have always been aimed just at 'cashing'. Within them, we have to remember the massive sale of social housing occurred during the 90's that has determined the reduction in that public property of over 10% (1,1 millions of houses). An initiative aimed at assuring resources for maintaining the proper-

ty of the competent public Societies (such as Ater, Aler, Iacp, etc.) and for carrying out some other interventions, in view of the global disengagement of the State in this sector, that is far-back played out. However, this is a goal that has never been achieved, because the revenues have been used for restoring the various Societies' management deficit. Moreover the partial privatization of some houses in every building has considerably complicated its management because the selling terms had created two presences with opposite interests: tenants and owners conflicting and with an often present third category, the squatters, in conflict with the others. Perhaps an uniform sale, planned together with a larger mobility of tenants, would have got more considerable advantages: an authentic economic advantage for public coffers (the State or the Societies

ones); an advantage for tenants that became owners of entire buildings, solving their housing problem.

But planning has never been a prerogative of our State and of our Public Administration. So in Italy there has never been an appreciation strategy for public real estate properties, not only for residential properties, in order to contribute to solve the social problem of houses, that is, even nowadays, an emergency for young people, immigrants and poor old people. At large there has never been a recognizable strategy concerning the alienation of public real estate properties, assuring an economic advantage to the State, as well as improving the urban conditions and the urban quality of our cities.

That said, public real estate properties certainly represent a big economic resource that, mainly in crisis time, has



che il governo del territorio (e l'urbanistica che ne fa parte) è, dal 2001, anno della riforma costituzionale del Titolo V, una materia a «legislazione concorrente» Stato-Regioni e che la conseguente responsabilità legislativa spetta allo Stato solo per la definizione dei «principi fondamentali» e alle Regioni per le scelte di merito (clamorosa è stata, da questo punto di vista, la *gaffe* commessa nel 2009 sul cosiddetto 'piano casa', poi precipitosamente trasformato nelle leggi regionali). Disporre quindi che un immobile di proprietà dello Stato o di un Ente locale possa essere messo liberamente in vendita è quindi certamente possibile con una legge dello Stato, ma entrare nel merito delle modalità della relativa valorizzazione spetta alla Regione, che ha l'esplicita competenza in materia, mentre le decisioni operative spettano infine senza dubbio alle Amministrazioni locali, i Comuni innanzitutto, che hanno la responsabilità diretta relativamente agli strumenti urbanistici. Va quindi rispettata una filiera decisionale che vede obbligatoriamente un primo impegno dello Stato da esplicitare nella legge sui «principi fondamentali», un successivo impegno legislativo di merito delle Regioni e, infine, un'adeguata risposta operativa da parte dei piani urbanistici, previa la necessaria formazione degli elenchi dei beni che è possibile alienare.

**L.R.** *Quali sono le ricadute ipotizzabili per una mancata strategia di valorizzazione urbanistica preventiva con particolare riferimento alla città e ai territori contemporanei?*

**F.O.** Oltre al danno economico per lo Stato della mancata vendita (o anche di una alienazione a prezzi fuori mercato), l'assenza di una razionale programmazione delle alienazioni produce un evidente danno per le città, spesso impossibilitate

a portare a termine i propri programmi urbanistici proprio per la presenza di immobili la cui trasformazione, anche ad opera di operatori privati e non solo quindi in un'ottica essenzialmente pubblica, è stata vanificata dall'inerzia operativa delle stesse possibilità di alienazione. È possibile citare situazioni di diverse città italiane che avevano incentrato la propria politica urbanistica sul recupero e sulla trasformazione di immobili militari dismessi da molti anni al fine di risolvere esigenze strategiche per nuovi insediamenti e per nuove dotazioni pubbliche, sviluppando quindi una strategia virtuosa anche se impegnativa finalizzata a ridurre il consumo di nuovo territorio e, come si dice adesso, a 'costruire sul costruito', ma che si sono dovute arrendere di fronte all'inerzia decisionale dello Stato. Quest'ultima particolarmente radicata quando si tratta di insediamenti militari da tempo inutilizzati, anche se a valle di trattative locali andate a buon fine e quindi incoraggianti per le scelte urbanistiche delle Amministrazioni. Per fare solo due esempi, si possono citare a questo proposito le esperienze prima sviluppate e poi abbandonate dai rispettivi piani urbanistici della città di Piacenza, che ha una grande presenza di insediamenti dell'esercito (caserme, depositi, officine) da tempo abbandonati e di La Spezia, dove la Marina Militare possiede una serie di immobili dismessi, di grande qualità architettonica e ambientale, tali da rappresentare una consistente possibilità di riqualificazione per l'intera città, ancora oggi totalmente *off limits* per la comunità locale.

Quelli appena descritti sono danni comunque rimarginabili per le città, perché in futuro, una volta risolti i problemi di programmazione delle alienazioni degli immobili pubblici ai quali ci si riferiva prima, potranno essere avviate nuove scelte urbani-

to be fully used for public interest. But without a preventive urban appreciation, this goal will never be achieved. I underline the word «preventive urban appreciation» because the value of a building depends on its quality and consistency but even on its use, above all the potential one, that is to say the future function it shall be used for.

About this talking point, we have to underline how the more or less recent attempts of the State for alienating the public real estate properties, from securitisation to sale, have come up against both the extemporaneousness of initiatives and a root mistake that the State has made many times during the last years. The State has forgotten that the territory government (and city planning is a part of it) is, from 2001, year of the constitutional reform of the Title V, a matter of «concurrent legislation» State-Regions.

For this reason it is up to the State the legislative responsibility for establishing the «basic principles», while the Regions are responsible for the heart of the matter (a sensational *gaffe* has been that made in 2009 about the so called 'house plan': it has been rashly changed in the regional laws). A national law can arrange for selling a State or Local Body property, but only the Region can decide about its appreciation, because it comes within its jurisdiction, while it is up to the local Authorities, first of all the Municipalities, to take the operational decisions, because the urban instruments come within their jurisdiction. A decision making chain has to be respected. It compulsorily establishes a first State engagement with a law about «basic principles», a following legislative engagement of the Region about the heart of the matter and, at

last, a suitable operational answer of city plans, prior establishment of a list of properties that can be alienated.

**Laura Ricci** *Which are the presumable effects in the absence of a preventive urban appreciation strategy, especially referred to city and to contemporary territories?*

**Federico Oliva** Apart from the economic damage for the State due to the missed sale, (or even due to an alienation at out of market prices) the absence of a rational alienations plan produces an evident damage for cities. Often cities are unable to carry out their urban plans because of properties whose transformation, both at the hands of private operators and so not only in an essentially public perspective, has been neutralized from the operational inertia of the same alienation opportunities. We can

mention the cases of various Italian cities that had centred their urban policy around the recovery and transformation of military properties disused long since, in order to solve strategic needs for new settlements and new public equipments, developing a virtuous, even if difficult, strategy aimed at reducing the consumption of new territory and, as it is called today, at 'building on built'. These cities had to give in to the State decision-making inertia that is particularly deep-rooted about long since disused military settlements, even if downstream of local negotiations seen out and so encouraging for the urban choices of Authorities. I can give two examples: the first one concerns the initiatives developed and then abandoned in the urban plan of the city of Piacenza. A city with a large presence of long since disused military settlements

stiche da parte delle Amministrazioni locali. Anche se la futura evoluzione del mercato immobiliare, una volta terminata la crisi globale oggi ancora in atto, si presenta con molte incertezze per un'urbanistica come quella italiana, che negli ultimi anni si è affidata, per necessità (in assenza di una reale alternativa pubblicistica) ad una larga partecipazione degli operatori privati per l'attuazione delle proprie scelte pubbliche.

Invece, i possibili danni non più rimarginabili per le città, che non sono peraltro assolutamente da escludere, riguardano l'ipotesi che lo Stato trovi comunque la strada per vendere il proprio patrimonio senza un'adeguata valorizzazione preventiva basata su un ordinato elenco dei beni vendibili e sulla collaborazione delle Amministrazioni interessate: una situazione che annullerebbe alla radice ogni vantaggio per le stesse Amministrazioni e le città interessate, impedendo la soluzione razionale e qualificata di problematiche anche strategiche per il futuro delle stesse città, rendendo più difficile, al contempo, ogni prospettiva di riqualificazione urbana, che rappresenta una delle scelte più importanti verso la quale devono tendere oggi le città con la propria programmazione urbanistica.

**L.R.** *Come una corretta e adeguata politica di alienazione del patrimonio pubblico può costituire un utile contributo alle strategie di riqualificazione e modernizzazione della città esistente, e in particolare delle aree e dei quartieri più periferici?*

**F.O.** La riqualificazione delle periferie è una necessità che riguarda molte, se non tutte, le città italiane e che comporta quindi un grande impegno di risorse finanziarie. Riqualificare le periferie significa, infatti, migliorare innanzitutto la loro accessibilità, vale a dire il sistema di mobilità collettiva e indi-

viduale che le può meglio integrare al resto della città; un'esigenza assolutamente indispensabile se pensiamo alle 'nuove periferie' della 'città metropolizzata', cioè alle nuove aree a bassa densità della diffusione insediativa, oggi servite solo dalla mobilità automobilistica individuale, fonte principale della massima insostenibilità di quel modello insediativo. In secondo luogo significa migliorare, quando non realizzare ex novo, lo spazio pubblico di quelle parti di città, vale a dire i luoghi della vita sociale e collettiva che sono l'essenza stessa della città e che invece è quasi sempre assente nelle periferie metropolitane; per non parlare della 'città metropolizzata' dove lo spazio pubblico è totalmente assente e si riduce alla rete delle infrastrutture e alle grandi attrezzature per il commercio e il tempo libero presenti sul suo territorio. Infine, l'ultimo tra gli interventi necessari per riqualificare le periferie, è quello relativo al potenziamento delle dotazioni pubbliche, ancora oggi quasi completamente concentrate nelle aree urbane centrali, nel cuore della città contemporanea.

Si tratta di tre impegni, mobilità, spazio pubblico, dotazioni territoriali, che comportano grandi investimenti e quindi una disponibilità assai rilevante di risorse, che oggi lo Stato e le Amministrazioni locali non sono certo in grado di garantire, date le sempre più crescenti restrizioni della spesa pubblica determinate dalla situazione economica-finanziaria generale e, in particolare, dalla dimensione del nostro debito pubblico. È quindi necessario trovare le risorse aggiuntive, che sono indispensabili non solo per affrontare la riqualificazione delle periferie ma, più in generale, per garantire un efficiente governo del territorio.

Tra le non molte possibilità di recuperare nuove risorse – te-

(barracks, storehouses, works). The second one concerns the city of La Spezia where the Navy owns a lot of disused properties, of great architectural and environmental quality, that represent a substantial opportunity of requalification for the whole city, but that are to this day completely off limits for the local community.

However these damages can be healed for the cities because, in the future, once solved the planning problems concerning the alienation of public properties we were previously referring to, the local Authorities can start new urban choices. Even if the future evolution of the real estate market, once ended the present global crisis, appears to have many uncertainties for a city planning as the Italian one. Over the last years the Italian city planning has been trusted, out of necessity (in absence of a real public

alternative), to a large involvement of private operators for carrying out peculiar public choices.

On the contrary, the possible damages that can be no longer healed for the cities, and that can't be discarded, concern the hypothesis the State finds the way for selling its properties without a preventive suitable appreciation based on a precise list of saleable properties and on the collaboration of the interested Authorities: such a situation would nullify at the root every advantage for the same interested Authorities and cities, preventing from a rational and qualified solution of strategic problems for the future of the same cities, and making more difficult, at the same time, every perspective of urban requalification, that represent one of the most important choices nowadays the cities have to be aimed to with their city planning.

**Laura Ricci** *How can a correct and suitable policy of alienation of public real estate properties be a useful contribution to the strategies of requalification and modernization of the existing city, and particularly of the suburban areas and quarters?*

**Federico Oliva** The requalification of suburbs is a necessity concerning a lot, if not all, Italian cities and so it entails a great financial commitment. Requalifying the suburbs means first of all improving their accessibility, that is to say the system of collective and individual mobility that can integrate better them with the rest of the city; this is an absolutely essential requirement thinking to the 'new suburbs' of the 'metropolized city', and so to the new areas with a low density of settlement diffusion, that are nowadays served only with the individual car mobility, the most important source of the ma-

ximum unsustainability of that settlement model. Second, requalifying the suburbs means improving, if not building from the beginning, the public space of those parts of the city, so the places for collective and social life that are the essence of the city and that are quite always absent in the metropolitan suburbs. This problem is once more important in the 'metropolized city' where the public space is completely absent and it comes down to the big facilities for commerce and free time present on the territory. Finally, the last necessary intervention for requalifying the suburbs, is the development of public equipments, that are nowadays concentrated in the central urban areas, in the heart of the contemporary city.

These three engagements, mobility, public space, territorial equipments, entail big investments and so a rele-

nendo conto che un più corretto e finalizzato uso degli oneri di costruzione rispetto alla loro attuale prevalente utilizzazione per finanziare le spese correnti delle Amministrazioni locali (la normativa attuale consente di utilizzarne una quota fino al 75% del gettito annuo complessivo) può riguardare realisticamente le dotazioni territoriali – restano realisticamente solo due opzioni: una nuova forma di fiscalizzazione della rendita fondiaria, vale a dire il surplus di ricchezza prodotta dalle città e la vendita del patrimonio immobiliare pubblico. Essendo la prima opzione alquanto complessa e di non facile attuazione, dato che comporta un riordino generale della fiscalità locale e, soprattutto, intacca una distorsione assai radicata della nostra economia, resta solo la seconda, cioè la vendita del patrimonio immobiliare pubblico, che dovrebbe però essere prevalentemente finalizzata a soddisfare, in via generale, le necessità della riqualificazione urbana e delle periferie con il potenziamento del sistema della mobilità e la costruzione di un nuovo spazio pubblico, insieme alla riqualificazione di quello esistente. In assenza di una scelta che vada in questa direzione, verrebbe meno la qualità delle nostre città, finalizzata alla creazione di migliori condizioni di vita e di lavoro e, di conseguenza, in grado di accrescere la competitività per attrarre nuovi investimenti. Le conseguenze aprirebbero prospettive assai problematiche per l'intero sistema urbano italiano.

**L.R.** *In questo contesto qual è dunque il ruolo degli urbanisti e di quali impegni essi sono chiamati a farsi carico?*

**F.O.** Gli urbanisti italiani hanno davanti a sé due impegni fondamentali per rimontare una situazione oggi oggettivamente difficile.

vant availability of resources, that nowadays neither the State nor the local Authorities can assure, because of the increasing restrictions to public spending due to the general economic and financial situation and particularly to the dimension of our public debt. So raising new resources is necessary because they are indispensable for facing the requalification of suburbs and for assuring an efficient government of the territory. Within the not many opportunities of raising new resources, considering that a more correct and finalized use of the building burdens than their current prevalent use for financing the local Authorities current spending (the rules in force allow the use of a share up to 75% of the global annual revenue) can realistically concern the territorial equipments, only two options realistically remain:

a new kind of taxation of land revenue, that is to say the richness surplus produced from cities and selling the public real estate properties. Being the first option quite complex and not easily feasible, because it entails a global arrangement of local taxes and, what's more, because it weakens a deep-rooted distortion of our economy, only the second option remains. The second option is the sale of public real estate properties and it should be aimed at satisfying the necessities of the urban and suburbs requalification, improving mobility and building a new public space, and at the same time, at requalifying the existing one. In the absence of a choice going in this direction, the quality of our cities, aimed at creating better living and working conditions and, consequently, at improving their competitiveness in order to attract

Il primo impegno riguarda la riforma urbanistica, attesa ormai da più di cinquant'anni e mai giunta in porto soprattutto per responsabilità della politica, ma anche per le divisioni che hanno attraversato gli stessi urbanisti e che hanno oggettivamente indebolito il fronte riformista. Dopo la sconfitta del 1963, con il ritiro da parte del Governo di una proposta di riforma ormai definita, che se approvata avrebbe cambiato il nostro Paese, ci siamo accontentati di riforme parziali, anche positive, ma che alla lunga si sono rivelate poco efficaci come, per fare l'esempio più importante, la legge sul «nuovo regime degli immobili» del 1977. Contemporaneamente, una dopo l'altra, cadevano sotto le sentenze della Corte Costituzionale parti importanti della vecchia legge urbanistica del 1942, ormai però obsolete e inattuali. Un impulso importante alla riforma è giunto nel 1995 dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, con la proposta di un nuovo modello di piano strutturale per sostituire il vecchio modello regolativo e l'introduzione della modalità attuativa perequativa, alternativa rispetto all'esproprio per pubblica utilità, poco efficace in urbanistica per le alte indennità raggiunte nel tempo e la troppo breve durata, solo cinque anni, dei vincoli ad esso subordinati. Una proposta, questa, che ha preso piede soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001 (già prima ricordata), ma che è sostanzialmente rimasta incompiuta, perché non tutte le Regioni l'hanno sviluppata (e qualche volta l'hanno fatto in modo insoddisfacente) e perché lo Stato non ha fatto la sua parte approvando la legge sui «principi fondamentali», che abbiamo visto essere indispensabile anche per affrontare una questione come quella dell'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico. Dunque la riforma come prima prio-

new investments, would fade, with very problematic perspectives for the entire Italian urban system.

**Laura Ricci** *In such a context which is the role of city planners and which engagements are they called at burden themselves with?*

**Federico Oliva** Italian city planners have in front of them two basic engagements in order to recover a clearly difficult current situation.

The first engagement concerns the urban reform, awaited by now for more than 50 years and never finalized, mainly for political responsibilities, but even because of the divisions within the urban planners that have weakened the reformist front. After the defeat in 1963, when the Government withdraws a quite defined proposal of reform, that if approved would have changed our Nation, we

have contented of partial, even if positive, reforms. In the long run these reforms prove to be not much effective as, giving the most important example, the «new treatment of real estate» law of 1977. While, one by one, important parts of the ancient city planning law of 1942, now obsolete and outdated, have been changed with sentences of the Supreme Court. The National Institute of City planning has given an important impulse to the reform in 1995. It proposes a new model of structural plan for replacing the ancient normative model and for introducing the equalization implementation mode, as an alternative to the expropriation for public utility (it is not very effective in City planning because of the high allowances and for the short lasting, just five years, of its subordinate bonds). A proposal that has mainly taken

rità: un obiettivo che non dovrebbe essere difficile da raggiungere perché la nuova forma strutturale del piano o il ricorso agli strumenti della perequazione e della compensazione sono stati ormai ampiamente sperimentati e condivisi; così come la necessità di garantire nuove risorse per il governo del territorio e di non consentire più la formazione di piani le cui scelte non siano commisurate a tali risorse.

Il secondo impegno riguarda invece la responsabilità tecnica ed etica degli urbanisti, sulla quale hanno pesato negli ultimi anni troppe incertezze e contraddizioni.

Si vuole qui rivendicare la necessità di una maggiore autonomia degli urbanisti, che hanno troppo spesso dimenticato lo spessore tecnico del proprio lavoro consentendo alla politica, dalla quale l'urbanistica direttamente dipende dato che essa stessa consiste in una funzione sostanzialmente pubblica, di vilipendere il proprio statuto disciplinare, rendendo possibile e giustificando qualsiasi scelta di trasformazione.

Vanno, quindi, poste in primo piano le competenze tecniche e professionali degli urbanisti, integrate da quelle delle molte discipline e professionalità che concorrono alla formazione di un piano o di una scelta urbanistica degni di essere considerati tale. L'urbanistica (o la pianificazione) è una disciplina applicata, il che vuol dire che non solo non esiste una teoria dell'urbanistica, ma che consiste in una continua e sempre più complessa accumulazione d'esperienze stratificate, che contribuiscono ad accrescere saperi e competenze disciplinari; saperi ed esperienze che esistono e che non possono essere subordinati alla politica. La costruzione di un piano, per fare l'esempio più rilevante, relativamente al sistema ambientale e a quello infrastrutturale (i due sistemi portanti di ogni assetto

urbano e territoriale), comporta una responsabilità specifica tecnica e disciplinare dell'urbanista e degli specialisti che egli coordina e che, in buona misura, rappresentano scelte scientificamente fondate e comportano conseguenti decisioni non negoziabili dalla politica. Basta ripensare agli effetti drammatici delle ultime emergenze ambientali verificatesi nel nostro Paese, accentuati dai cambiamenti climatici in corso, per rendersi conto di quanto dovrebbe essere diversamente considerata la responsabilità tecnica ed etica degli urbanisti, purtroppo troppo spesso dimenticata dagli stessi.

**L.R.** *Concludendo, a quali nuove esigenze, in prospettiva, deve far riferimento la formazione degli urbanisti al fine di garantire adeguate competenze tecniche e professionali utili a gestire tali strategie di valorizzazione?*

**F.O.** La formazione degli urbanisti è un problema ancora non risolto nell'Università italiana, con gravi conseguenze sul mondo professionale. Com'è noto, oggi la professione di urbanista è esercitata da architetti e ingegneri (dopo un percorso formativo specifico assai limitato) e solo in piccola parte da laureati in planning (uso questo termine perché è quello che meglio rappresenta conoscenze e abilità comparabili a quelle presenti in Europa e Nord America): ciò perché questa laurea stenta ad affermarsi, schiacciata com'è da una tradizione radicata e dal peso di due Ordini professionali assai influenti, oltre che da un'offerta lavorativa incomparabile. I laureati in planning, dove questi corsi hanno attecchito, dato che negli ultimi anni in molti casi si è giunti alla loro chiusura, posseggono, in realtà, le competenze tecniche e professionali necessarie per costruire e gestire le necessarie strategie di

root after the constitutional reform of 2001 (already remembered), but that has remained substantially incomplete, because not all Regions have developed it (and sometimes they have developed it in an unsatisfactory way) and because the State hasn't done its part approving the «basic principles» law, that is essential for facing a matter as the alienation of public real estate properties. So the reform has to have priority: this aim shouldn't be difficult to achieve because the new structural form of the plan or the recourse to instruments such as equalization and compensation have been now fully tested and shared; as well as the need of assuring new resources for territory government and of not allowing any longer the creation of plans whose choices aren't commensurated to these resources.

The second engagement concerns the technical and ethical responsibility of city planners, on which too many doubts and contradictions have weighed in the last years.

We'd like to demand the necessity of a greater autonomy of city planners. They have often forgotten the technical depth of their job allowing the policy, on which city planning directly depends because it represents a substantially public function, to scum their disciplinary statute, making possible and justifying every kind of transformation.

The technical and professional skills of city planners have to be placed to the fore, and have to be complemented with the skills of the various disciplines and professionalisms that concur in establishing a worthy city plan or choice. City planning is an

applied subject so first of all a city planning theory doesn't exist, and second it consists of a continuous and complex accumulation of stratified experiences, contributing to increase knowledge and skill; knowledge and skills that exist and that can't be subordinated to policy. Establishing a plan, giving the most relevant example, concerning the environmental and infrastructural system (the two all-bearing systems of every territorial and urban organization) entails a particular technical and disciplinary responsibility of the city planner and of the experts he coordinates and it represents scientifically based choices and consequent decisions that can't be negotiated with policy. We can rethink to the dramatic effects of last environmental emergencies occurred in our Nation and stressed because of

climate changes to understand how should be differently considered the technical and ethical responsibility of city planners, that unfortunately they forget themselves too often.

**Laura Ricci** *In conclusion to which requirements has to refer, in perspective, the training of city planners in order to assure suitable technical and professional skills useful to manage appreciation strategies?*

**Federico Oliva** Up to now the Italian University hasn't solved the problem of city planners training, with serious consequences on the professional world. As everybody knows, the profession of city planner is practiced by architects and engineers (after a very limited particular training) and only in a small part by graduated in planning (I use this term because it repre-

valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e, più in generale, per affrontare la grande svolta della riqualificazione urbana, tanto conclamata quanto poco praticata nei fatti, vale a dire un approccio per le nostre città basato essenzialmente sul 'costruire sul costruito' e sulla forte limitazione del consumo di suolo. Ma queste competenze non potranno esprimersi in modo utile per la nostra società e la nostra economia fino a quando non si risolverà la questione di fondo alla quale ho prima accennato.

sents knowledge and abilities comparable with those present in Europe and North America). This happens because this degree has difficulty in asserting itself. It is pressed from a deep-rooted tradition and from the weight of two leading Professional Associations, apart from a peerless working offer. Where the courses have rooted, seen that a lot of them have been closed in the last years, the graduated in planning have the necessary technical and professional skills for establishing and managing the appreciation strategies for public real estate properties and for facing the important turning point of urban requalification, very overt but not enough practiced, and so an approach for our cities essentially based on 'building on built' and on a great containment of soil consumption. But these skills can't express themselves

in a useful way for our society and economy until the above mentioned matter under discussion won't be solved.





Gianni Guerrieri, Direttore dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio  
*Manager of the Real Estate Market Observatory of the Land Agency*

Intervista redazionale  
del febbraio 2012

*Prima di entrare nel tema della valorizzazione ed alienazione del patrimonio edilizio pubblico, forse è opportuno un breve inquadramento del ruolo e dell'attività che svolge l'Agenzia del Territorio.*

**Gianni Guerrieri** L'Agenzia del Territorio è una delle quattro Agenzie nate dalla riforma del Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2001. Istituita ai sensi dell' articolo 57 del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ha recepito tutte le competenze dell'ex Dipartimento del Territorio che gestiva il Catasto, le conservatorie e gli uffici tecnici che facevano stime per conto delle Amministrazioni finanziarie ai fini di accertamenti fiscali.

Nel corso di questi anni l'Agenzia del Territorio ha svolto una significativa operazione di riorganizzazione e innovazione, soprattutto nell'ambito dell'informatizzazione e del rinnovo e miglioramento delle banche dati.

Un'operazione molto profonda di trasformazione e rinnovamento i cui risultati sono tangibili: sono state infatti evase (dal 2001 al 2005) circa 14-15 milioni di pratiche arretrate. Il cambiamento è stato significativo, ma non definitivo: se da un lato si registra un netto miglioramento della qualità dei dati del Catasto, dall'altro si registrano ancora dei dati inesatti fra i quali i più ricorrenti si verificano sugli intestatari e sulle planimetrie. Negli ultimi anni, un forte impulso è stato dato alla telematizzazione. Infatti, la consultazione dei dati e la presentazione delle pratiche avviene per via telematica, con controlli di garanzia. A breve sarà possibile presentare per via telematica anche l'atto di compravendita, che ad oggi rappresenta uno dei documenti da presentare ancora allo sportello, sia pure in formato digitale. Il fatto che sussistano ancora dati

inesatti è dovuto a vari fattori tra i quali, ad esempio, la mancata automazione (fino al 2002-2004) tra gli atti notarili, che venivano portati in trascrizione, e la voltura catastale, ciò ha causato talvolta mancate volture catastali. Analogamente, è accaduto per le successioni, soprattutto per il Catasto terreni. Il rapporto Conservatoria-Catasto è stato risolto nel 2003 facendo in modo che con una nota unica, compilata dal notaio, le informazioni andassero simultaneamente a tutte le banche dati interessate, evitando problemi di mancato aggiornamento dei dati sugli intestatari; la stessa cosa si verificava per il registro delle imprese, ad oggi risolto tramite la via telematica. Da sottolineare un elemento molto importante che agisce sulla qualità dei dati, ma anche sulla coerenza tra i dati catastali e quanto avviene nel mondo reale: nelle ultime normative c'è l'obbligo di conformità tra quello che risulta nei dati e nelle planimetrie catastali e lo stato di fatto; laddove non risulti questa coerenza, bisognerà presentare un aggiornamento catastale.

Negli ultimi anni, oltre a quanto detto, c'è stata un'incisiva azione da parte dell'Agenzia del Territorio per farsi riconoscere il proprio ruolo significativo anche in termini di maggiore percezione e quindi d'immagine.

Gli altri due filoni importanti dell'Agenzia sono l'Osservatorio del Mercato Immobiliare e l'attività di stime e valutazioni immobiliari che l'Agenzia del Territorio svolge per conto delle Pubbliche Amministrazioni. Un'altra attività importante, avviata nel 2008, è il cosiddetto 'accatastamento degli immobili fantasma', ovvero di tutti quei beni immobili che non erano censiti dal Catasto e sui quali, probabilmente, non sono state nemmeno pagate le dovute imposte.

## Interview with Gianni Guerrieri

*Before entering the subject of appreciation and alienation of public real estate properties, shortly situating the role and the activity of the Land Agency is perhaps advisable.*

**Gianni Guerrieri** The Land Agency is one of the four Agencies risen in the Ministry of Economy and Finance reform in 2001.

It has been instituted under the article 57 of the Legislative Decree July 30th 1999, n. 300, and it has acknowledged the scopes of former Land Department. This last one managed cadastre, registries and technical offices that carried out valuations in behalf of financial Authorities for tax assessments. So it is the State technical body for advisory and valuation activities.

Over these years the Land Agency has carried out an important activity of reorganization in order to realign it-

self to other sectors of the Ministry of Finance especially in range of computerization and of renewal and improvement of database.

The results of this complex operation of renewal and change are tangible: in fact, from 2001 to 2005, about 14 – 15 millions of backlog files have been dispatched. The change has been significant but not decisive: if on the one hand we register an improvement of the cadastral data quality, on the other hand we still register inexact data, and the most frequent mistakes concern owners and plans.

Now both data consultation and files submission are performed electronically with warranty controls. Soon even sale certificates, that currently are one of the documents that must be still submitted at the front office even if in digital format, would be submitted electronically. This delay is

due to various factors such as the non automation (up to 2002-2004) between notarial deeds submitted for transcript and the cadastral transfer that determines the absence in Cadastre of a lot of them. Similarly, in case of successions, there were the same problems about transfers, especially in land Cadastre.

The relationship Registry-Cadastre has been solved in 2003 establishing that the one note that the notary drawn up is sent to all interested database, avoiding problems of non updating of owners' data; the same problem occurred in the companies register, but now it has been solved by electronic system.

A very important element acting on the quality of data but even on the coherence between cadastral data and real situation has to be underlined. Latest regulations provide for the



*Registrati, e con soddisfazione, i significativi miglioramenti apportati (e quelli in corso) al ruolo ed al funzionamento dell'Agenzia del Territorio, si possono rilevare discrasie che ne impediscono un ottimale funzionamento?*

**G.G.** Anche se nel 1998 era stato previsto il decentramento della funzione catastale che diventava di competenza dei Comuni, in questo quadro quello che è mancato è proprio un rapporto chiaro tra l'Agenzia del Territorio e i Comuni.

Il chiarimento consiste nel fatto che il Catasto ha una funzione sia inventariale che fiscale, dal momento che determina la base imponibile per il calcolo delle imposte.

A titolo del tutto personale, e non quindi come espressione dell'Agenzia del Territorio, ritengo che il decentramento stesso aveva un *vulnus* iniziale: questo processo, ideato a metà degli anni Novanta, si poneva l'obiettivo di portare il servizio vicino al cittadino, creando quindi non più lo sportello provinciale del Catasto, ma tanti sportelli a livello comunale. Questo aveva un senso nel periodo pre-web, ma ora non più: infatti il web offre la possibilità di una consultazione da parte del singolo cittadino direttamente da casa propria (previa registrazione sul sito dell'Agenzia delle Entrate), questo inoltre, aprendo la propria cartella fiscale, può avere le informazioni sulle sue proprietà censite presso il Catasto.

Lo stesso vale per i tecnici ed i professionisti che con la telematica presentano gli atti dei loro studi.

Questo per dire che il decentramento del servizio è avvenuto nei fatti 'per via tecnologica' ed è decaduta l'esigenza, peraltro anche antieconomica, di decentrare gli uffici provinciali presso i Comuni. In secondo luogo, l'altra criticità è quella della mancata riforma del sistema estimativo, ossia del me-

todo di calcolo delle basi imponibili; il parere dell'Agenzia è che l'attuale sistema di compravendita è obsoleto e quindi non va fatta una revisione del sistema in quanto tale, ma una riforma complessiva.

Rispetto al primo punto, il decentramento verso i Comuni, il processo, sotto un profilo formale, non è stato reso operativo per mancanza di decreti attuativi; si sono succedute solamente una serie di norme che hanno riscritto alcuni criteri per il decentramento.

Rispetto al secondo punto, l'attuale sistema di determinazione dell'imponibile è una modalità complessa di classificazione e di conseguenza numerosi possono essere gli elementi di arbitrarietà.

Vale la pena osservare che è del tutto diverso se tale calcolo viene elaborato da uffici e strutture con competenze consolidate, oppure da Comuni di piccola e/o piccolissima dimensione con rischi di alterazione non tanto all'interno dello stesso Comune, quanto tra Comuni limitrofi.

Una mia opinione, del tutto personale, è che si sia sbagliato lasciare il potere di determinare la base imponibile sugli immobili in via esclusiva ad un Ente come il Comune, dal momento che in tal modo non c'è adeguata garanzia dei risultati. Anche l'Agenzia del Territorio può, ovviamente, sbagliare, ma quantomeno può garantire un'uniformità di comportamento lungo tutta la Penisola, uniformità che invece i singoli Comuni non possono garantire. Quello che invece era importante fare, e che è stato fatto, è che i Comuni disponessero di tutte le informazioni catastali e di conservatoria; ed era altrettanto importante che i Comuni partecipassero al processo di unificazione delle informazioni di cui sopra.

conformity duty between data and cadastral plans and the condition of things; if there isn't this coherence, a cadastral updating shall have to be submitted. During last years, in addition to what above mentioned, there has been a forceful action of the Land Agency for obtaining the acknowledgement of its own important role in terms of higher perception and so of image.

The other two important strands of the Agency are the Real Estate Market Observatory and the activity of real estate valuations that the Agency carries out in behalf of Public Authorities. Another important activity, started in 2008, is the so-called 'cadastral inclusion of ghost properties', that is the inclusion of all properties that were not registered in the land registry and on which the taxes due are probably never been paid.

*Once recorded, with satisfaction, how the role and functioning of the Land Agency have been improved on (and the improvements in progress too), can we notice any distortion preventing the optimal functioning of the Agency?*

**G.G.** Even if in 1998 the plan was the decentralization of the cadastral function, that had to come under the scope of Municipalities, a clear relationship between the Agency and the Municipalities is exactly what we don't have had.

The clarification lies in the fact that Cadastre has an inventory function more than a fiscal one, because it fixes the taxable base for calculating taxes. In my personal opinion, and so not as expression of the Land Agency, the decentralization had a starting *vulnus*: this activity, started in the mid 1990's, had the aim, without considering the web world, of drawing up the

service to citizens replacing the cadastral provincial counter with a lot of municipal counters. This project could have a sense before web, but not nowadays: in fact through web every citizen can consult directly at home (prior registration on the Land Agency web site) and, opening his tax file, he can receive information about his properties registered in Cadastre. This means that the decentralization has positively taken place 'by technology' and the demand, that was even uneconomic, of decentralizing the provincial offices at the municipalities has decayed.

The other aspect that is not completely successful is the reform of the valuation system, that is to say how to calculate the taxable bases; according to the Agency the current sale system is obsolete and for this reason we don't need a review of the system on

its own, but we need a global reform including an Agency whose job has been started in 2001. As regards the first point, the decentralization at the Municipalities, the process hasn't become operative, from a formal point of view, for lack of implementation decrees; there have been just a series of rules for meeting the decentralization requirement.

As regards the second point, the current system for determining the taxable income is a system handed down 'orally' and so it has many elements of arbitrariness.

There is an enormous difference if this calculation is elaborated in offices and structures with consolidated skills, or if it is elaborated in small or very small Municipalities, with risks of distortion not much within the same Municipality, but within adjoining Municipalities.

L'Agenzia ha un portale utilizzabile dai Comuni con modalità di accesso proprie delle regole del codice digitale della Pubblica Amministrazione, per cui il Comune entra ed accede secondo protocolli definiti. In questo modo si ha un primo stadio di informazione, con il completo accesso alle banche dati compresi gli atti di aggiornamento. Tutti questi dati sono quindi a disposizione dei Comuni che hanno la possibilità di valutare la proposta di rendita presentata dalla parte (sulla base delle informazioni e dei documenti che riguardano le varie DIA, SCIA e gli atti sui nuovi fabbricati in loro possesso) e conseguentemente possono verificare se quanto proposto è verosimile, oppure possono segnalare eventuali incoerenze.

Purtroppo rispetto a questa opportunità data ai Comuni, il tasso di risposta è ancora basso e denota una difficoltà che dipende, in parte, anche da come sono strutturati i Dipartimenti all'interno del Comune.

In particolare, all'interno del Comune si occupano del Catasto soprattutto le strutture dedicate alla gestione dei tributi (ICI/IMU). Tuttavia, le competenze tecniche in materia di immobili e di loro caratteristiche, sono invece all'interno delle strutture di gestione territoriale e urbanistica.

In sostanza l'Agenzia del Territorio è composta prevalentemente da personale tecnico che ha le competenze per intervenire sulla determinazione della rendita; nei Comuni, e in particolare negli uffici tributari, il personale ha invece prevalenti competenze amministrative, non sufficienti quindi per la determinazione della rendita stessa.

*Si è parlato di dati e verifiche di tipo sostanzialmente quantitativo; si tiene conto, ad esempio, anche dello stato di obsolescenza di un fabbricato che potrebbe entrare nelle procedure di valutazione del reddito?*

**G.G.** Attualmente le modalità con cui si definiscono le rendite si riferiscono a tariffe di estimo organizzate per categorie e classi; in queste viene collocato l'unità immobiliare oggetto di valutazione (tenendo conto anche delle sue caratteristiche interne).

La scelta della categoria e classe avviene mediante la comparazione con unità simili già censite.

Tornando, quindi, al discorso precedente, gli aspetti del decentramento catastale e il problema della riforma degli estimi rappresentano due questioni strategiche.

Personalmente collego molto il decentramento con la riforma del sistema estimativo del Catasto. Le due cose sono connesse in quanto per fare una riforma del sistema estimativo inevitabilmente occorre una fortissima sinergia tra Agenzia del Territorio e Comuni, perché un preciso censimento va fatto congiuntamente ai Comuni che conoscono meglio quali possono essere le caratteristiche del bene oggetto di valutazione. Deve rimanere all'Agenzia non solo la possibilità di indirizzare, ma anche quella di garantire l'uniformità operativa dei criteri di valutazione.

The process through which instructions are provided is not very easy: afterwards it's up to the Municipalities to apply them assuring equity, because this exercise needs a comparison activity; unfortunately without appropriate experiences and skills the risk is that of increasing iniquity.

In my personal opinion leaving to a Body as the Municipality the whole power of calculating the taxable base on properties is a mistake because there isn't an appropriate guarantee on results. Of course even the Land Agency can be wrong, but it can at least assure an uniform conduct in Italy, while individual municipalities can't assure the same uniformity.

What was important, and it has been done, was that Municipalities had at their disposal all cadastral and registries information; and it was as much important that Municipalities took

place in the process of unification of the above mentioned information.

The Agency has a portal and the Municipalities can use it with directions for access reporting to the rules of the tax code of Public Authorities. So the Municipality enters according to established protocols. This way there is a first information stage with the complete access to database, including the updating acts. The Municipalities have all data at their disposal and they can evaluate the direct proposal (on the basis of information and documents concerning various DIA, SCIA and the documents about new buildings in their possession) and consequently they can check if what is reported in the database is likely, or they can report and intervene in their proposal of rent on the basis of the available updating.

Unfortunately as for the opportunity

given to the Municipalities, the answer rate borders on 2-3 per mil and it denotes an indifference partly depending on how the Departments inside the Municipality are structured.

Always talking about cadastral reforms, the tax reforms are particularly interesting; unfortunately their effectiveness has been limited because inside the Municipalities the various Departments don't adequately pass the necessary information on the each other.

We even have to consider that the Land Agency is mainly made of technical employees with the right skills for acting in establishing the rent; in the Municipalities, and particularly in their tax offices, the employees have predominant administrative skills, that are not sufficient for establishing the rent.

*We've talked about substantially quan-*

*titative data and checks; do you take into account, for example, the obsolescent state of a building that could be included in the procedures of income valuation?*

**G.G.** At present the ways we establish the rents refer to survey rates organized in categories and classes; the building object of the valuation is placed inside them (considering its internal characteristics too); other buildings with partially different characteristics are placed in the same classes and categories of a building comparable with them. It's a problem of direct comparison.

Taking up the previous discussion, the aspects of the cadastral decentralization and the problem of surveys reform represent two strategic matters.

As already said, data are all consultable: electronically, but the Agency has even opened, at the request of some

*Si può affermare che c'è una differenza fra la stima di cui si sta parlando e quella di mercato?*

**G.G.** L'esigenza della riforma del sistema estimativo dipende da problemi di obsolescenza funzionale ed economica: quella economica deriva dal fatto che le rendite attuali, le tariffe d'estimo e anche le stime dirette che sono state effettuate per i cosiddetti «immobili speciali» (opifici, fabbriche, ecc.) fanno riferimento all'anno censuario 1988-89, quindi ai prezzi e ai valori esistenti in quel periodo.

Sono passati oltre 20 anni e con il ciclo immobiliare che ha chiaramente modificato il rapporto relativo dei valori tra «zone» all'interno di uno stesso Comune si è verificata un'obsolescenza economica.

Per il solo residenziale, e per tutta Italia, quindi, il valore medio nazionale cioè il valore patrimoniale rispetto al valore catastale inteso come base imponibile ex ICI, o meglio, il rapporto tra il valore di mercato medio e il valore catastale in Italia era del 370% in più. Questo era il differenziale.

Rispetto al dato medio, esiste una variabilità enorme, un ventaglio molto ampio, tra paesini che stanno quasi al valore catastale e le zone, per esempio, del centro storico di Roma nelle quali il divario è di circa 10 volte.

*Quando si afferma che dall'alienazione del patrimonio edilizio pubblico si possono incassare circa 430 miliardi di euro, è una stima attendibile? Oppure può essere inferiore o superiore? Inoltre, ci possono essere elementi ostativi alla dismissione?*

**G.G.** Il dato mi sembra sia scaturito dal rendiconto del patrimonio fatto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla base dei dati inviati non da tutte le Amministrazioni, ma da una quota consistente, quindi una informazione non esaustiva di quelle Amministrazioni che detengono immobili e che hanno fornito tutti i relativi dati. È quindi una valutazione che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha fornito 'a maglie larghe' utilizzando i dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio.

Andrebbe a tale proposito sottolineato che, prescindendo dalla misura in base alla quale tale valutazione è da considerarsi orientativa, rimane il fatto che non è su questo dato che a mio parere possono basarsi linee di azione operative. Infatti, il patrimonio degli Enti Locali, delle Regioni ecc. è costituito da beni non sempre valorizzabili in modo congruo; attualmente rispetto al valore di mercato questi valgono molto meno proprio perché richiedono tutta una serie di operazioni complesse (non tutte possibili) che, appunto, dovrebbero valorizzarli per riallinearli al valore di mercato.

Va quindi di nuovo rimarcato che i valori dell'Osservatorio sono valori medi riferiti ad un regime di ordinarietà di manutenzione.

Municipalities, a large series of municipal cadastral counters, through which consultation is done.

I personally relate very much the decentralization with the reform of the cadastral assessment system. Two connected things because in order to reform the assessment system, a strong synergy between the Land Agency and the Municipalities is unavoidably necessary. An exact census has to be done together with the Municipalities that evaluate and know better which can be the characteristics of the valued property.

*Can we assert that there's a difference between the valuation we're talking about and the market one?*

**G.G.** The required reform of the assessment system talks about functional and economic obsolescence: the economic one derives from the fact that

the current rents, the survey tariffs and even the indirect valuations concerning the so called «special properties» (factories, etc.) refer to the census year 1988-89, and so to prices and values existing in that period. About 20 years have drawn on and with the real estate cycle that has obviously changed the relative link within «sheets» or «areas» inside the same Municipality, the data obsolescence has occurred.

So, just about residential sector, and about all Italy, the National medium value, that is to say the patrimonial value compared to the cadastral value intended as taxable base ex ICI (the cadastral rent by 5%), or better, the ratio of medium market value to cadastral value was in Italy of 370% more. This was the differential. These are peaks that obviously have an enormous variability, a very large range. There are small villages that almost stay in

the cadastral value, while in the areas of the historical centre of Rome, for example, the gap is of about 10 times.

*When we state that alienating the public real estate properties about 430 billions euro can be collected, is it a dependable estimate? Or can it be lower or higher? Besides there can be impediments to divestment?*

**G.G.** The datum comes from the property report of the Ministry of Economy and Finance based on data sent from not all Authorities, but from a considerable part of them. So it is a non comprehensive information, concerning those Authorities that possess properties and that have provided the relative data. Therefore it is a 'wide mesh' estimate that the Ministry of Economy and Finance has provided using the data of the Real Estate Market Observatory of the Land Agency.

We would have to underline that, aside from how much this estimate has to be considered as indicative, the operative action strategies can't be based on this datum. In fact the Local Bodies, Regions, etc. property is made of properties that can't always be appreciated in a suitable way; at present they are more worth than market value because they need a lot of complex operations (that are not all possible) that should appreciate them in order to realign them to the market value. We have to point out again that the values of the Observatory are medium values referring to a system of ordinari-ness of maintenance.

For example the case of barracks is illuminating: obviously for barracks or you've got an agreement with the Municipality for changing their use or otherwise barracks don't have any value. But changing their use makes

Ad esempio, la storia delle caserme è illuminante: è chiaro che per una caserma o si ha un accordo con il Comune per fare un cambio di destinazione d'uso o altrimenti la caserma stessa vale poco o nulla. Ma il cambio di destinazione ha un senso quando la caserma è dislocata nei centri storici delle città; quando invece queste si trovano sparse lungo l'ex confine dell'est, e sono tante, è evidente che il cambiamento di destinazione d'uso non potrà comportare un'analoga valorizzazione economica.

Comunque, per quanto su accennato, la determinazione del valore complessivo del patrimonio immobiliare pubblico non spetta all'Agenzia del Territorio, ma è di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In ogni caso una valutazione complessiva media del patrimonio è una cosa; altro è invece un'analisi caso per caso.

L'altro passaggio importante è che molte delle operazioni di valorizzazione non possono prescindere dal rapporto con il Comune dal momento, come anticipato, che necessitano del cambiamento di destinazione d'uso.

Una notazione a latere: sono importanti anche le norme introdotte recentissimamente in materia di vendita di terreni agricoli a giovani che vogliono mettersi in cooperativa e che vogliono costituire aziende agricole.

Questo è un modo indicativo di come possa essere coniugata la necessità di dismettere immobili pubblici per concorrere al risanamento finanziario dello Stato, e anche di stimolare sviluppo e crescita.

Da questo punto di vista sono state proposte varie idee. In realtà ci sono due aspetti: uno tecnico-procedurale e l'altro della finalità.

L'aspetto tecnico-procedurale è che ci si è resi conto dalle esperienze che si sono fatte sulle cartolarizzazioni degli Enti previdenziali e con altri Enti locali, che le dismissioni sono operazioni che richiedono del tempo e che non è assolutamente pensabile di farle in fretta. Richiedono tempo perché, molto spesso, la conoscenza che l'Ente pubblico ha del proprio patrimonio è scarsa, è incompleta e ci sono problemi di altra natura: ad esempio alcuni immobili possono essere stati occupati impropriamente e quindi non è semplice riaverne la piena disponibilità.

Quindi molto spesso si procede in operazioni che per vari problemi non possono essere portate a reddito, o comunque non in tempi brevi.

Per fare questa operazione occorre un'informazione adeguata sullo stato del patrimonio e soltanto dopo si possono avviare processi di valorizzazione, di dismissione ecc.

C'è una circolare programmatica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, direzione VIII, che propone a tutti gli Enti (Enti locali, Regioni, ecc.) che detengono patrimoni di creare un fascicolo del fabbricato in cui sono raccolte tutte le informazioni. All'interno di questa circolare sono anche indicate le informazioni che deve contenere questo fascicolo. Con la predisposizione di questo strumento la determinazione dei tempi attuativi per capire cosa è possibile fare con un determinato immobile pubblico diventa più semplice. Diversamente si parte pensando di poter mettere in bilancio il denaro di un'eventuale dismissione, ma in realtà non ci si riesce. Questo atteggiamento di voler far cassa può addirittura comportare il fatto di sostenere costi invece che entrate. Può succedere che un Ente ha cartolarizzato e magari ha

sense when barracks are displaced in the historical centres of cities; but when they are scattered along the east border, and they are a lot, it is clear that for them the change of use won't imply the same economic appreciation.

However, because of what we've mentioned, determining the global value of the public real estate properties is not up to the Land Agency, but it comes under the Ministry of Economy and Finance and under the Treasury's jurisdiction; in any case a medium global estimate of the property is something; the analysis case by case is another thing.

The other important step is that all activities of appreciation can't prescind from the relation with the Municipality because, as told in advance, they need a change of use. A quite different case is that of the State Property. It had

some houses that had been almost all sold because they didn't need any change or something else.

A marginal note: even the latest rules about the agricultural lands sold to young people who want to create cooperative societies and who want to institute farms are important.

This is indicative of the fact the public real estate properties have as their only destination that of reducing the debt and of solving the State financial problems.

Various ideas have been proposed. Actually there are two aspects: the technical and procedural one, and that of the aim.

The technical and procedural aspect concerns the fact that we have understood, thanks to the experiences made with the securitizations of the Social Security Bodies and with other Local Bodies, that these are operations that

require time and that is not thinkable they can be carried out rushing. They need time because often the Local Body has a lacking and incomplete knowledge of its property and because there are other kind of problems: for example some properties can be improperly occupied and so having again their full availability is not easy.

So very often we carry on operations that for various problems can't bear an income, completely or in a short time. For this activity a suitable information on the state of the property is necessary and only after that processes of appreciation, divestments, etc can begin. There is a program circular of the Ministry of Economy and Finance, direction VIII, proposing to all Bodies (Local Bodies, Regions, etc) that are property owners, to create a building file collecting all information. The circular even reported the information

the file had to contain. With this instrument establishing the implementation times, in order to understand what can be done with a particular public property, becomes easier. Otherwise we start thinking of having in budget the money coming from a possible divestment, but we can't really obtain it. This attitude to cash can even entail costs instead of incomes. It can happen that a Body has securitised and perhaps has secured loans and financial prepayments, but at the end it can't succeed in closing the operation. So, pay great attention!

The other aspect, that is not less important, concerns the aims of the divestment operations. It is obvious that the conditions of the Italian finances don't allow large margins. This is a pity because, for example, in this operation nothing can be done for the houses section and for social housing, even

assunto prestiti e anticipazioni finanziarie, ma alla fine non riesce a chiudere l'operazione. Quindi, grande attenzione! L'altro aspetto, non meno importante, è quello della finalità delle operazioni di dismissione. È chiaro che lo stato delle finanze italiane non permette grandi margini. Questo è un peccato perché, ad esempio, in questa operazione si potrà fare poco per le politiche sulla casa.

Per esempio facendo diventare le abitazioni di sua proprietà una sorta di fondo di rotazione per alcune fasce di popolazione.

In effetti, il problema del disagio abitativo riguarda solo determinate fasce, perché l'83% delle famiglie è detentore della proprietà della casa dove abita.

Il disagio appartiene a giovani, famiglie che si dissolvono, immigrati: fasce deboli spesso a livello transitorio. In questo senso, se un Ente locale detiene un patrimonio residenziale non c'è bisogno di costruire o di acquisire nuovi immobili da destinare alle fasce deboli, ma potrebbe essere gestito meglio il patrimonio in dotazione, magari vendendo i pezzi pregiati e acquistando pezzi di periferia oppure utilizzando quelle risorse per pagare affitti sociali. È chiaro che tutto questo dipende dalla capacità dell'Amministrazione di agire con equità e fermezza.

*Purtroppo il mercato immobiliare prevede che la valorizzazione sarà incentrata soprattutto su destinazioni d'uso come uffici, centri commerciali o alberghi; ma, visti i tempi lunghi dell'operazione e visto il ruolo determinante del Comune, si può sperare che, oltre a 'fare cassa', si riesca a fornire una risposta in termini di edilizia abitativa in modo che una parte dei benefici attesi riguardi anche le fasce più deboli?*

**G.G.** Penso che per alcuni Comuni ed Enti locali questo si possa fare. Questo è un primo passo. Un ulteriore passo è quello di migliorare la qualità urbana destinando il patrimonio pubblico non solo a centri commerciali, ma anche a destinazioni tipo parchi, giardini, luoghi di ritrovo, centri culturali, ecc.

A tale proposito, come Osservatorio stiamo predisponendo anche delle statistiche sul consumo del suolo. In certe aree è impressionante come si sia verificato un uso poco controllato, andando verso una congestione eccessiva.

In realtà Regioni che hanno avuto a cuore la tutela del paesaggio e del territorio, e penso alla Toscana, si sono trovate un patrimonio capace di produrre valore perché preda appetibile di investitori che vengono, acquistano per trasformare, tra l'altro riqualificando ulteriormente il paesaggio e dando un'entrata patrimoniale non piccola ai proprietari. La tutela del paesaggio rappresenta quindi un investimento di lungo periodo.

if the local Body shall be able to carry out a housing policy for its own houses making them a sort of endowment fund for some population brackets.

The problem is very relevant and it concerns certain brackets: that's because 83% of families are owners of their house and often the remaining bracket is a transient one; they are young people and dissolving families or single people and immigrants: weak brackets at a transient level. So if a local Body possesses real estate properties there's no need of building or buying new properties for weak brackets, but the property it is equipped with could be managed better, perhaps selling prized pieces and buying suburban pieces or using those resources for paying social rents. Of course everything depends on the ability of the Authority in acting firmly and with equity.

*Unfortunately the real estate market forecasts that appreciation is centred around uses such as offices, shopping centres or hotels; but, considering the long terms of the operation and the leading role of the Municipality, can we hope that, apart from 'cashing', an answer about housing can be given so that a part of the expected advantages concern even the weaker brackets?*

**G.G.** I think that for some Municipalities and local Bodies this is possible. This is a first step. Another step is that of improving the urban quality designing the public property not only for shopping centres but even for uses like parks, meeting places, cultural centres, etc.

To this hand we are realizing statistics about soil consumption and it is clearly impressive that in certain areas there has been a little controlled use, heading toward a congestion that doe-

sn't represent the Italian tradition. Actually the Regions that have taken the safeguard of both landscape and territory to heart, and I think to Tuscany, have found a property able to produce revenue because it is desirable for foreigners, like the English. They come, they buy to modify, requalifying further more the landscape and giving a not small revenue to the owner Bodies. So the landscape safeguard represents a long term investment.

The matter is strictly linked to the difficult balance existing between these public needs, that give welfare but that don't make money, and the public interest in collecting money in order to recover financially the sinking boat. But if it is true that such operation requires a long time, then we can even say that the whole operation can be useless because ordering the accounts through revenues at long term doe-

sn't solve the problem today. In other words or we solve now the problem of public accounts or in a few years it is useless because when you have divested everything is over.

*Could there be speed-up operations involving the Agency?*

**G.G.** A recent choice has been now that of the City of Rome. It has undersigned an agreement protocol with ANCI and State Property and we are involved too as support for valuation aspects. This agreement aims at selecting the initiatives serving as expenses minimization, because this is necessary, and the medium term initiatives such as a better use of municipal spaces and capital goods: a great saving can even come reorganizing the municipal offices because there are a lot of red rents that have to be solved. Of course there are even appreciation

La questione è molto legata al difficile equilibrio che c'è tra le esigenze pubbliche, che danno benessere ma che non fanno incassare un soldo, e l'interesse pubblico ad incassare denaro per rimettere in sesto la barca che sta andando a fondo. Per completare il quadro, un altro punto delicato è quello che, a volte è meglio dismettere perché semplicemente da un immobile si può avere un tasso di rendimento negativo invece che positivo.

*Ci potrebbero essere delle operazioni di accelerazione coinvolgendo l'Agenzia del Territorio?*

**G.G.** Una scelta recente è quella compiuta dal Comune di Roma sottoscrivendo un protocollo di intesa in cui c'è l'ANCI, il Demanio, il Comune di Roma e l'Agenzia del territorio come supporto per gli aspetti di valutazione.

Questo accordo è mirato a selezionare le iniziative che servono per tamponare la cassa, perché ce n'è bisogno, e quelle a medio termine, quali ad esempio una migliore utilizzazione di spazi per i beni strumentali del Comune: un grande risparmio può derivare anche riorganizzando le sedi comunali in quanto ci sono tanti affitti passivi che andrebbero risolti. Certo ci sono anche aspetti di valorizzazione che mirano a riuscire a costruire con il privato ipotesi di vendita del bene

pubblico od operazioni che danno benessere direttamente nelle casse del Comune, oppure per prendere iniziative di sviluppo di alcune zone.

Questo è un programma che ha dei tempi rapidi per quello che si cercherà di fare sugli aspetti di cassa, ma avrà bisogno di un tempo maggiore per crescere e svilupparsi.

Questo è un esempio di come può essere organizzata una collaborazione tra Stato ed enti locali per fare operazioni complesse in cui si richiedono competenze specifiche sulla valorizzazione dei beni.

*Si sente dire che tutto il patrimonio sarà fatto afferire ad un Fondo: ma tutte le operazioni tecniche di valorizzazione certo non può farle un fondo che sarà presumibilmente una banca.*

**G.G.** Questo potrebbe avere il vantaggio che cambiando la struttura proprietaria (il fondo diventa proprietario) cambia anche la governance del determinato immobile e quindi il processo di valorizzazione può seguire logiche non associate ad interessi politici.

In qualche modo si mette l'immobile nelle mani della struttura tecnica.

Non è impossibile pensare che questo si possa fare; tutto dipende dall'orizzonte temporale che si ha a disposizione.

aspects aimed at establishing selling hypothesis with private people about public properties or operations that directly produce welfare in the Municipality's coffers, or for taking the initiative in developing certain areas. This is a program with rapid times about the cashing aspects, but it shall need a longer time for growing and developing. This is an example of how the City of Rome needs an institutional support (as can be the State Property) in carrying out complex operations for whom particular skills about the appreciation of properties are requested. The example can't be generalized for other Municipalities, because neither the State Property nor us have the resources for supporting all Municipalities.

Completing the description, another tricky point is, as for Social Security Bodies, that sometimes the di-

vestment is the better choice just because a property can have a negative return instead of a positive one.

*We have heard that the whole property will be flown up in a Fund: but a fund, that will presumably be a bank, can't surely carry out all technical operations of appreciation.*

**G.G.** This could have the advantage that changing the property structure (the fund becomes the owner) even the governance of a certain property changes and so the appreciation process can follow logics that are not associated to politic interests. Somehow the property is in the banks internal technical structure's hands. Thinking of doing this is not impossible; everything depends on the temporal horizon at disposal. As above mentioned, the theme has been faced just in the agreement protocol with the City

*Non si può però non auspicare un attivo coinvolgimento dell'Agenzia per tutte le garanzie di trasparenza e competenza che offre.*

**G.G.** Nelle regole che vigono attualmente non c'è nessun obbligo da parte di nessuna Pubblica Amministrazione, tranne che per alcuni aspetti specifici come ad esempio gli abusi edilizi, di fare valutazioni rivolgendosi all'Agenzia del Territorio; noi siamo ovviamente disponibili nei limiti delle nostre attività programmate nel tempo garantendo, appunto, trasparenza e competenza.

Lo dicono a volte gli stessi cittadini: in alcune operazioni fatte con alcuni Enti previdenziali sono stati loro stessi a richiedere che le valutazioni arrivassero dall'Agenzia del Territorio.

Questo è stato il riconoscimento della nostra serietà e della nostra affidabilità; debbo dire che grosse contestazioni sulle nostre stime non ci sono mai state.

of Rome: we have moved aside with respect to the appreciation process, and so proposing, about a property, what can be done with it and which are the best strategies to carry out. We have rather carved out a role that is more strictly our one: in fact who decides on the scenes will need a technician valuating the economic terms of the various identified scenes. So our role is that of evaluating the real estate properties or the scenes for the transformation of the real estate properties and we don't enter fields requesting skills of real estate development.

*But we have to hope for an active involvement of the Agency because of all guarantees of openness and experience it offers.*

**G.G.** Nowadays, in the rules in force, there isn't any duty for the Public Authorities in carrying out valuations

addressing to the Land Agency, except for some particular aspects like building abuses: we are of course at disposal in the limits of our planned activities, assuring exactly openness and experience.

Citizens have sometimes said it: the same citizens have asked, in some operations made with Social Security Bodies, that the valuations come from the Land Agency.

This has been the acknowledgment of our seriousness and reliability; I have to say that there have never been important disputes about our valuations.



Stefano Scalera, Direttore dell'Agenzia del Demanio  
*Manager of the State Property Agency*



intervista redazionale  
del febbraio 2012

*Da diverso tempo il tema del patrimonio pubblico è al centro del dibattito politico ed economico, in quanto rappresenta una grande risorsa per il Paese. Quale ruolo l'Agenzia del Demanio riveste in questo senso?*

**Stefano Scalera** Da dieci anni l'Agenzia si occupa di gestire, razionalizzare e valorizzare il patrimonio immobiliare dello Stato, con l'obiettivo di ottimizzarne l'utilizzo e massimizzarne il valore economico e sociale. Una delle attività su cui oggi ci stiamo concentrando riguarda proprio la razionalizzazione di circa 20.000 immobili in uso alle Pubbliche Amministrazioni centrali, ottimizzando gli spazi utilizzati e liberando quelli non più necessari, al fine di ridurre i costi e contenere la spesa pubblica. Con questa attività, lo Stato potrebbe essere in grado di risparmiare 65 euro per ogni metro quadro liberato e di ridurre i costi derivanti dalle locazioni degli immobili in affitto dai privati e occupati dalla Pubblica Amministrazione. Sugli altri 26.000 beni in nostra gestione stiamo portando avanti attività di sviluppo economico-sociale, con l'obiettivo di migliorare il loro utilizzo e creare, di conseguenza, valore e crescita per il territorio.

*Ci può spiegare meglio come l'Agenzia intende mettere a reddito il patrimonio immobiliare pubblico e con quali strumenti?*

**S.S.** Molte delle nostre energie sono concentrate sui processi di valorizzazione degli immobili pubblici, con la collaborazione degli Enti locali, per creare opportunità di rigenerazione dei tessuti urbani e per immettere tali immobili in un circuito di redditività. Si tratta non solo di individuare, d'intesa con il Comune, nuove destinazioni urbanistiche che permettono un utilizzo più efficiente degli immobili stessi ma anche, spesso,

di cooperare con l'Ente locale per dare concretezza ai processi di trasformazione urbana. In alcuni casi, è stato possibile coinvolgere in queste operazioni una pluralità di beni nell'ambito dell'intera città oppure – caso ancora più interessante – grazie al coordinamento congiunto con la Regione, molti Comuni, in un processo unico di valorizzazione territoriale.

Per implementare ulteriormente questa linea di azione, stiamo effettuando un'operazione di segmentazione del portafoglio immobiliare e di individuazione del miglior percorso di valorizzazione per i beni statali, nel quale poter eventualmente coinvolgere anche beni di proprietà degli Enti locali interessati. Con Anci, Upi e altre associazioni di categoria stiamo condividendo, infatti, l'idea di predisporre modelli operativi idonei a valorizzare contestualmente e in modo sinergico beni di proprietà statale e locale. In questa attività, l'Agenzia svolge sempre più un ruolo di coordinamento e supporto nei processi di valorizzazione, avendo sviluppato nel tempo un *know-how* di competenze nella gestione degli immobili pubblici e nella loro utilizzazione razionale ed efficiente. Per questo tipo di operazioni, la «concessione di valorizzazione» rappresenta uno strumento efficace per generare valore economico e sociale, tutelare e incrementare il valore del patrimonio e, soprattutto, creare reddito di impresa e promuovere indotti locali. Lo Stato, utilizzando la concessione di valorizzazione con formule di locazione che arrivano fino a 50 anni, può recuperare e riqualificare, grazie agli investimenti dei privati, beni che altrimenti rimarrebbero non utilizzati (oppure, che per la loro qualità architettonica non sono alienabili), percependo un canone di locazione per la durata della concessione. Alla scadenza, il bene ritorna nella disponibilità dello Stato ristrutturato e valorizza-

An interview with  
Stefano Scalera

*Since long the theme of the public real estate properties is the heart of the economic and political debate, because it represents a very important resource for the Nation. Which is the role of the State Property Agency about it?*

**Stefano Scalera** Since ten years the Agency is interested in managing, rationalizing and appreciating the State real estate properties. The Agency is aimed at optimizing their use and at maximizing their economic and social value. At present we concentrate on an activity concerning exactly the rationalization of about 20000 properties for central public authorities' use. We optimize the spaces in use and we release those no longer necessary, in order to reduce the costs and to limit the public expense. Through this activity the State could be able to save 65

Euro for every square metre released and to reduce the costs for properties rent, either those rented to private people or those occupied from Public Authorities. Concerning the other 26000 properties we manage, we are carrying out an activity of economic and social development. We aim at improving their use and at creating, as a consequence, value and growth for the territory.

*Can you explain us better how does the Agency intend to make profitable the public real estate properties and through what kind of instruments?*

**S.S.** A large quantity of our energy concentrates on the processes for appreciating the public properties, in close collaboration with local Bodies, in order to give the chance to regenerate the urban tissue and to let these properties in a movement

of return. It means not only determining, in agreement with the Municipality, new urban destinations that allow a more efficient use of the same properties, but it often means too cooperating the local Body in giving concreteness to the processes of urban change. Sometimes involving in these operations a plurality of properties within the whole city, has been possible. In some other particularly interesting cases involving a lot of municipalities in one process of territorial appreciation has been possible thanks to the combined coordination with the Region.

In order to implement farther on this action line we are breaking up the real estate portfolio and we are determining the best way for appreciating the State properties. This process can involve even the properties of the interested local Bodies.

to. Una prima esperienza è stata la riqualificazione della Villa Tolomei, bene dal grande valore storico-artistico, a pochi chilometri dal centro di Firenze locato, a seguito di gara pubblica, a un gruppo di investitori privati che presto lo trasformeranno in albergo di lusso, in un circuito territoriale di straordinaria valenza storico-architettonica e paesaggistica.

*Ultimamente si parla anche di vendita dei terreni agricoli di proprietà dello Stato: quale sarà il ruolo dell'Agenzia?*

**S.S.** Recenti normative, in particolare l'art. 66 del D. Lgs. sulle liberalizzazioni, affidano all'Agenzia del Demanio il compito di vendere i terreni agricoli sia di proprietà dello Stato che degli Enti territoriali, al fine di promuovere lo sviluppo del settore agroalimentare, favorire l'accesso dei giovani agricoltori alla proprietà, sostenere forme di manutenzione del territorio contribuendo, nel contempo, al risanamento del debito pubblico. Il 30 giugno di ogni anno verrà stilata una lista di beni vendibili da mettere sul mercato mediante: trattativa privata, per quelli di valore inferiore a 100.000 euro, e asta pubblica, per quelli di valore superiore. Per rendere più agevole e celere la vendita, prima dell'estate partiremo con un sistema di aste *on line* con documentazione in lingua inglese e tedesca, così da attrarre anche investitori esteri.

We share, together with Anci, Upi and other associations, the idea of arranging operational models fit to appreciate, contextually and in a synergic way, State and local properties. In this activity the Agency has a coordination and supporting role in the appreciation processes, because it has developed a know-how of skills in managing public properties and in their rational and efficient use. For this kind of operations the «concession of appreciation» represents an effective instrument for producing economic and social value, for protecting and increasing the value of properties and, particularly, for creating company profit and promoting local linked activities. The State, using the concession of appreciation,

with renting form up to 50 years, can recover and requalify, thanks to private investments, properties that otherwise would remain unused (or properties that are not alienable because of their architectural quality) receiving a rent for the duration of the concession. At the expiry the property is again at the State disposal and it is renovated and appreciated. One of the first experiences has been the requalification of Villa Tolomei, a property of great artistic and historical value near the centre of Florence. Through a public tender Villa Tolomei has been rented to a group of private investors and it will become soon a luxury hotel, in a territorial circuit of extraordinary historical, architectural and landscape value.

*Lately there's a lot of talk about selling the State agricultural lands too: which will be the role of the Agency?*

**S.S.** The new Regulations, in particular the art. 66 of the dl concerning liberalizations, assign the State Property Agency the task of selling the agricultural lands, both the State ones and the territorial Bodies ones, in order to promote the development of the food processing sector, to support the access of young farmers to property, and to support systems of maintenance of the territory, contributing, at the same time, to balance the public debt. The 30<sup>th</sup> of June of every year it will be written out a list of saleable properties to put on the market, through: negotiated contract, for properties with a value lower than 100000 euro, and

auction sale for properties with an higher value. In order to make the sale much more easy and rapid, before summer, we will start a system of on line auction with documents in English and German, for attracting even foreign investors.



# Intervista a Paolo Buzzetti

di Aldo Norsa

Paolo Buzzetti, Presidente di ANCE e di Federcostruzioni  
*President of ANCE and Federcostruzioni*



PUNTO DI VISTA/  
VIEWPOINT

Intervista del  
15 marzo 2012

Le opinioni del presidente dell'ANCE, che è anche presidente di Federcostruzioni, Paolo Buzzetti, interessano particolarmente perché la gravissima crisi attuale spinge le imprese a trovare forme alternative di intervento nel mercato pubblico. Proponendo diverse formule di ppp (partenariato pubblico-privato) nella speranza che ognuna possa risolvere qualche diverso aspetto dell'intricata problematica di una burocrazia che soffoca ogni progetto. E frustra l'iniziativa privata. In particolare vi sono due famiglie di strumenti: il project financing (che è in pista da ormai due decenni, sull'esempio inglese, anche se il dettato legislativo ad-hoc data da un quindicennio) e il leasing in costruendo che è stato introdotto solo cinque anni fa. Il primo strumento è adatto soprattutto alle opere calde, quindi 'tariffabili' allo scopo del recupero dell'investimento, il secondo è praticabile anche per opere 'fredde' in quanto dilaziona i pagamenti e quindi allevia i vincoli economici del committente senza bisogno di inventarsi altre forme di reddito. È quindi adatto per il patrimonio pubblico, a carattere sociale (residenziale in primis), come si argomenta in altro articolo in questo stesso numero della rivista.

Per giungere a quest'ultima specifica domanda al presidente dell'ANCE è stato prima chiesto un commento sull'attuale politica di dismissioni immobiliari (e sull'impatto che potrebbe avere su un mercato già depresso). Successivamente è stato chiesto quale ruolo potrebbero avere le imprese di costruzioni, sapendo che loro interesse è non partecipare alle valorizzazioni in termini finanziari, consoni invece ai meglio attrezzati investitori e sviluppatori, ma operativi, per i periodi più limitati possibili dell'esecuzione (ed eventuale progettazione) con esclusione, per quanto possibile, della gestione.

An interview with  
Paolo Buzzetti

The opinions of the chairman of ANCE, who is also president of Federcostruzioni, Paolo Buzzetti, are particularly interesting as a consequence of the present serious crisis that forces companies to find alternative forms of intervention in the public market. They act now by proposing different formulas of Public-Private Partnership (PPP) in the hope that each can solve some different aspect of the intricate problem of a bureaucracy that oppresses every project and that frustrates the private initiative. In particular, there are two families of instruments: «project financing» (which has been applied for the past two decades, following the British example, although the ad-hoc legislative requirement dates fifteen years) and the «building lease» that has been introduced only five years ago. The first instrument is particularly suited for 'hot' works,

Venendo alla terza domanda, specifica al leasing in costruendo, interessa capire quanto può essere applicato non alle opere nuove (il che già avviene con alterna fortuna) ma all'intervento sull'esistente. E questa è la scommessa di un rilancio su basi giuste del «partenariato pubblico-privato».

**Aldo Norsa** *In tema di dismissioni immobiliari, cosa pensa l'ANCE della politica seguita fin qui: siamo di fronte a vere novità da parte dello Stato - e quali?*

**Paolo Buzzetti** La crisi ha reso l'argomento di estrema attualità, se consideriamo il contributo che tale iniziativa fornirebbe per alleggerire la pressione che l'enorme debito pubblico esercita sulla ripresa del Paese. Una prospettiva presa in considerazione anche dall'attuale Governo che mira al pareggio di bilancio entro il 2013. Una misura che l'ANCE sostiene e che, inoltre, potrebbe andare nella direzione di un recupero funzionale ed urbanistico di molti immobili o aree cittadine pressoché abbandonate. Vanno, a nostro avviso, poste comunque delle condizioni. Per prima cosa, non tutto il patrimonio immobiliare può e deve essere trattato allo stesso modo. Esistono edifici il cui pregio artistico e storico va adeguatamente tutelato, e per questo la loro eventuale cessione deve sottostare a precisi vincoli di riqualificazione o destinazione d'uso. Inoltre, riteniamo che sarebbe un errore se, per fare 'cassa' in modo rapido, si procedesse ad una svendita degli immobili e non a una loro equa valorizzazione. Nessuna fretta quindi dettata dalla necessità di reperire risorse fresche ma oculatezza nel prevenire possibili speculazioni che determinerebbero il fallimento dell'operazione.

then 'chargeable' for the purpose of recovering the investment, while the latter is feasible even for 'cold' works, as it postpones payments and thus relieves the economic constraints of the client without the need to create other forms of income. Therefore, it is suitable for the public properties, especially those with a social function (primarily residential), as it is discussed in another article in this same issue of the journal.

In order to get to this specific question in the interview with the president of ANCE it was first asked to comment on the current policy of selling of public real estates (and the impact it could have on an already depressed market). Then, he was asked what role may have the construction companies, knowing that their interest is not to participate in the financial revamping (that pertains to the best equip-

ped investors and developers), but on an executive task, for the shorter possible time and avoiding, whenever possible, the management of the built works. Coming to the third question, the one specific on «building lease», it was important to understand whether it can be applied on works on the existing asset, rather than on new buildings (as it is generally used for). This is the bet of a revival of public-private partnership funded on good basis.

**Aldo Norsa** *In terms of property sales, what's ANCE's position on the strategies followed so far: are we facing real new approaches from the State - and what?*

**Paolo Buzzetti** The crisis made this a topic of extreme urgency, considering the contribution that this initiative would provide for releasing the pressure that the huge public debt exerts

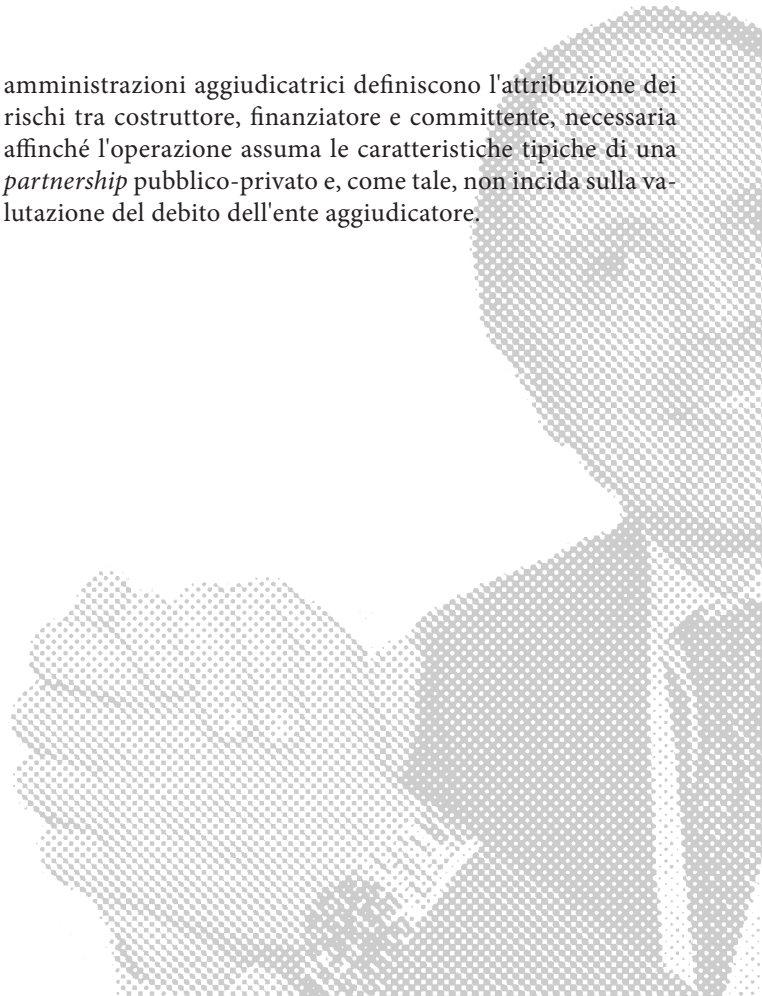
**A.N.** Qual è il ruolo che le imprese di costruzioni possono svolgere? Quali opportunità e quali rischi da un'ampia politica di dismissione?

**P.B.** È innegabile che le imprese di costruzioni potrebbero giocare un ruolo determinante in questa operazione se al piano di dismissioni si accostasse una profonda, e necessaria a nostro avviso, operazione di riqualificazione degli immobili o delle aree urbane coinvolte. Si tratta di un progetto che non può prescindere dal coinvolgimento diretto di tutti i soggetti coinvolti, Stato, Enti locali, imprese e cittadini. Da tempo l'ANCE promuove un piano di riqualificazione delle nostre città che restituisca vivibilità e attrattività economica ai nostri centri urbani. A tal fine il processo di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato può essere funzionale a un piano di recupero generale delle città fungendo da spinta economica.

**A.N.** Il «leasing in costruendo» è un interessante strumento alternativo alla vendita? Con quali attenzioni? Con quali eventuali vantaggi per le imprese di costruzioni?

**P.B.** Più che nelle operazioni di dismissione, il leasing in costruendo si è rivelato uno strumento efficace per il finanziamento di nuove opere di media dimensione, come scuole, edilizia abitativa e parcheggi. È una forma di partenariato pubblico-privato in cui appaltatore e finanziatore operano ciascuno nel proprio campo, con responsabilità disgiunta nei confronti dell'amministrazione. Il ricorso a questa formula è comunque ancora scarso, sia per l'esiguo numero di operatori finanziari attivi nel mercato del leasing immobiliare pubblico sia per la poca chiarezza con la quale i bandi emanati dalle

amministrazioni aggiudicatrici definiscono l'attribuzione dei rischi tra costruttore, finanziatore e committente, necessaria affinché l'operazione assuma le caratteristiche tipiche di una partnership pubblico-privato e, come tale, non incida sulla valutazione del debito dell'ente aggiudicatore.



on the country's economic growth. Sales of public stocks are seen a possibility even by the current government that aims at the budget balance by 2013. These are measures that have ANCE's support and, furthermore, could go in the direction of a functional restoration of many buildings and urban areas virtually deserted. However, in our opinion, some constraints have to be laid down. First, not all real estate can and should be treated the same way. There are buildings in which the artistic and historical value should be adequately protected, and therefore their eventual sale is subject to specific constraints on refurbishment and final use. Furthermore, we believe that it would be wrong to proceed to a sale off of properties, in order to make 'cash' quickly, rather than at their fair value. No hurry then should be imposed by the need to rai-

se fresh resources, but any possible speculation should be prevented that would lead to the failure of the whole operation.

**A.N.** What is the role that construction companies can play? What opportunities and risks can come from a broad policy of divestment?

**P.B.** It's true that construction companies could play a decisive role in this process if the disposal plan is flanked by a profound (and necessary in our view) operation of redevelopment of the buildings or the urban areas involved. This is a project that can not be separated from the direct involvement of all the involved stakeholders: State, local agencies, businesses and citizens. Since the past ANCE promotes a redevelopment of our cities, that would be able to provide livable and attractive economic returns to

our urban centers. To this end, the disposal process of the State properties may become functional to a recovery plan of cities, then acting as a general economic boost.

**A.N.** The «building lease» is an interesting alternative tool for sale? What cares are needed? Which are the possible benefits for construction companies?

**P.B.** Rather than in divestment operations, the «building lease» has proved an effective instrument for the financing of new works of medium size, such as schools, housing and parking. It's a form of public-private partnership where the contractor and financier work each in his own field, with separated responsibilities toward the administration. This formula is rarely used still, both for the low number of operators that are active in the financial market of public property leasing,

and for the lack of clarity with which the call for tenders define the allocation of risk between the manufacturer, the financier and the client. Such clarity is necessary for the operation to take on the typical features of a public-private partnerships and, as such, it does not affect the valuation of debt of the contracting entity.

Giuseppe Roma, Direttore del Censi  
Manager of Censis



intervista redazionale  
del febbraio 2012

*Il patrimonio immobiliare pubblico ha sicuramente un suo pregio: se non serve più per come è attualmente utilizzato, potrebbe essere riconvertito a funzioni più qualificate a servizio della comunità.*

*Purtroppo non è possibile perché, brutalmente, dobbiamo 'fare cassa'. Siamo sicuri, in un rapporto costo/beneficio, che convenga? Non è un'occasione persa per riqualificare il tessuto sociale e urbanistico?*

**Giuseppe Roma** Da quando il rapporto debito pubblico su Pil è diventato un parametro della nostra stabilità monetaria tutti i ministri dell'economia sono ossessionati dai «saldi contabili» fra entrate e uscite dello Stato. E siccome la politica vive la cattura del consenso sguazzando nella spesa pubblica, si è utilizzato, da quasi vent'anni, lo smobilizzo del patrimonio pubblico per incrementare la base fiscale. Hanno iniziato Draghi e Ciampi privatizzando due servizi a rete fondamentali come le telecomunicazioni e le autostrade. Poi sono venute le cartolarizzazioni del patrimonio immobiliare pubblico di Tremonti. La giustificazione di 'far cassa' può essere valida nell'emergenza, ma di fronte l'urgenza si sa che, il più delle volte, si svende il patrimonio. Tuttavia, si sente ripetere una tale giustificazione da talmente tanti anni che non vale più. Alternative sono possibili. Si possono riqualificare complessi pubblici mantenendo la proprietà pubblica e ottenendo un reddito annuale, che la finanza può attualizzare fornendo alle casse dello Stato risorse anche nell'immediato. L'Agenzia del Demanio, con fatica, aveva tentato di orientare la dismissione degli edifici pubblici verso politiche differenziate di valorizzazione (riqualificazioni, programmi complessi, concessioni, etc.), ma hanno finora prevalso logiche affaristiche. Per cui, vendendo si perde un patri-

monio spesso strategico nelle nostre città, e siccome le vendite non sono sempre trasparenti, anche la 'cassa' che se ne ottiene non è gran che!

*Se dobbiamo solo 'fare cassa' quali danni potremmo produrre? Edifici storici (che potrebbero diventare ad esempio musei) diventeranno uffici? Oppure, come dice la Federimmobiliare, diventeranno centri commerciali?*

**G.R.** Penso che la via maestra sia quella della messa in valore, la collocazione in un circuito che dia al settore pubblico vantaggi, non solo territoriali o urbanistici, ma anche economici. Gran parte dei beni demaniali degradati o non più utilizzati, per essere valorizzati devono, innanzitutto, essere contestualizzati variandone la destinazione d'uso. Pertanto andrebbe valutato insieme ai Comuni il programma di riqualificazione. Poiché né Stato né Comuni sembrano attualmente avere facilità d'investimento, è indispensabile esercitare tutte le competenze e la creatività necessarie a progettare un insieme di funzioni in grado di soddisfare la duplice esigenza di sostenibilità socio-ambientale ed economica dell'intervento. Esiste una schizofrenia da colmare. La finanza immobiliare riconosce come investimenti fattibili solo quelli destinati al commerciale o agli uffici. Sembra un po' limitativo, e provoca un eccesso di offerta di centri commerciali, talmente diffusi da svuotare della loro funzione comunitaria molti centri storici. Possono avere ritorni economici anche altre funzioni. Pensiamo agli alloggi per studenti, che anche in qualche esempio virtuoso italiano sono stati realizzati con fondi interamente privati e vengono affittati ai giovani a prezzi accessibili (200/300 euro stanza al mese). Ma anche dal punto di vista di chi ha a cuore i bisogni collet-

## An interview with Giuseppe Roma

*Public real estate properties have of course their value: if they don't serve any longer because of how they are currently used, they could be reconverted to more qualified functions in favour of the community.*

*Unfortunately this is not possible because we must brutally cash. Are we sure that, comparing costs and profits, this is profitable? Isn't it a lost opportunity to requalify the social and urban tissue?*

**Giuseppe Roma** Since the relation between public debt and GDP (Gross Domestic Product) has become a parameter of our monetary stability, all Ministers of Economy are obsessed

from the account balance between State revenues and expenses. As policy lives the consent capture splashing about in the public expense, it has used, from about 20 years, the retirement of public properties for increasing the fiscal base. Draghi and Ciampi started privatizing two basic services such as Telecommunication and highways. Then Tremonti enforced the securitizations of public real estate properties. The excuse of 'cashing' can be valid in case of emergency, but we know that in case of urgent need the properties are usually undersold. However this excuse has been repeated from so many years that it is no more valid. Some alternatives are possible. Public complexes can be requalified, maintaining the public property and obtaining an annual income that finance can actualize supplying the State with immediate resources. The

State Property Agency had tried, with a great effort, to direct the investments of public buildings towards differentiated politics of appreciation (requalification, complex programs, concessions, and so on), but until now business logics have prevailed. For this reason selling we lose a strategic property in our cities and as sales are not always clear, even 'cashing' obtained is nothing special!

*Which damages can we produce if we must just 'cash'? Would historical buildings (that could become for example museums) become offices? Or would they become, as Federimmobiliare says, shopping centres?*

**G.R.** I think that the main street is that of appreciating, and of placing them in a circuit that gives advantages to the public sector, not only territorial or urban advantages, but even econo-

mic ones. The largest part of degraded or unused State properties, for being appreciated must be, first of all, contextualized, changing their use. This is the reason why the requalification program should be established together with the municipalities. Since at the moment neither the State nor the Municipalities can easily invest, they have to exercise all necessary skills and creativity for planning a series of functions that can satisfy the double need of both socio-environmental and economic sustainability of the intervention. There is a schizophrenia to fill. The estate finance recognizes as feasible investments just those intended for commercial use or offices. It seems to be a little bit restrictive and it produces an excessive offer of shopping centres. The shopping centres are so widespread that they are depriving a lot of historical centre of towns of

tivi, non si può proporre ovunque e comunque musei, ci sono tanti altri luoghi pubblici o funzioni di cui le città hanno bisogno, ma le idee sembrano spesso ripetersi eguali a se stesse.

*Nelle operazioni della cosiddetta 'valorizzazione' – oltre che aumentare il valore economico di un edificio in funzione dei privati che lo acquisteranno – non si possono avere garanzie che 'qualcosa' rimanga a servizio del pubblico? Si può trovare un doveroso punto di incontro? Esistono 'consigli' che si possono dare in tal senso?*

**G.R.** Valorizzare il patrimonio pubblico vuol dire, secondo me, migliorare la vita urbana in uno sforzo congiunto fra soggetti di natura diversa: imprenditoriale, e quindi privati da un lato, e istituzionale, quindi portatori dell'interesse collettivo dall'altro. Penso che l'ideazione dell'intervento non sia sufficientemente considerata come la fase decisiva per la quale non ci sono neanche le specifiche professionalità. L'architetto progetta il recupero fisico del bene, spesso senza sapere a cosa destinarlo. Il privato lo considera 'metri cubi' che sa stimare economicamente solo se sono residenze o centri commerciali. Poi arriva il Comune e chiede un po' di superficie per collocare qualche funzione pubblica o l'ennesimo museo della cui futura gestione ha idee vaghe. Quindi inizia la contrattazione. E questo è un esempio piuttosto trasparente! Non parliamo di quando il mercanteggiamento diviene un po' più oscuro. Credo che il progetto debba essere unico, debba avere un prevalente senso per lo sviluppo della città e il suo successo dipenda da come si pensano i 'contenuti', le attività che vi svolgeranno, e non solo il 'contenitore'.

Ad esempio, penso che nelle periferie bisognerebbe creare dei

'centri commerciali della cultura' attorno a nuovi complessi scolastici. Concentrare l'istruzione, arricchendo l'intorno di librerie, di spazi per lo sport, il fitness l'intrattenimento. La città dei giovani degli ex Mercati Generali di Roma si ispira a un principio simile, e in più la proprietà resta pubblica mentre l'intervento di ristrutturazione è pagato da una concessione a 35 anni. Più progettazione creativa e più integrazione funzionale, forse così evitiamo di svendere il patrimonio pubblico peggiorando le nostre città.

their community function. Even other functions can have an economic yield. Let's talk about the accommodation for students. In some Italian virtuous examples they have been built with entirely private funds and they are rent to young people at reasonable prices (200/300 euro monthly per room).

But even according to the point of view of people interested in the community needs, museums can't be proposed everywhere and in any case. There are a lot of public places or functions that cities need, but the ideas seem to be always repeated exactly the same as themselves.

*Can't we have, in the operations of so-called 'appreciation' – apart from increasing the economic value of a building for private people that will buy it – assurances that 'something' remains*

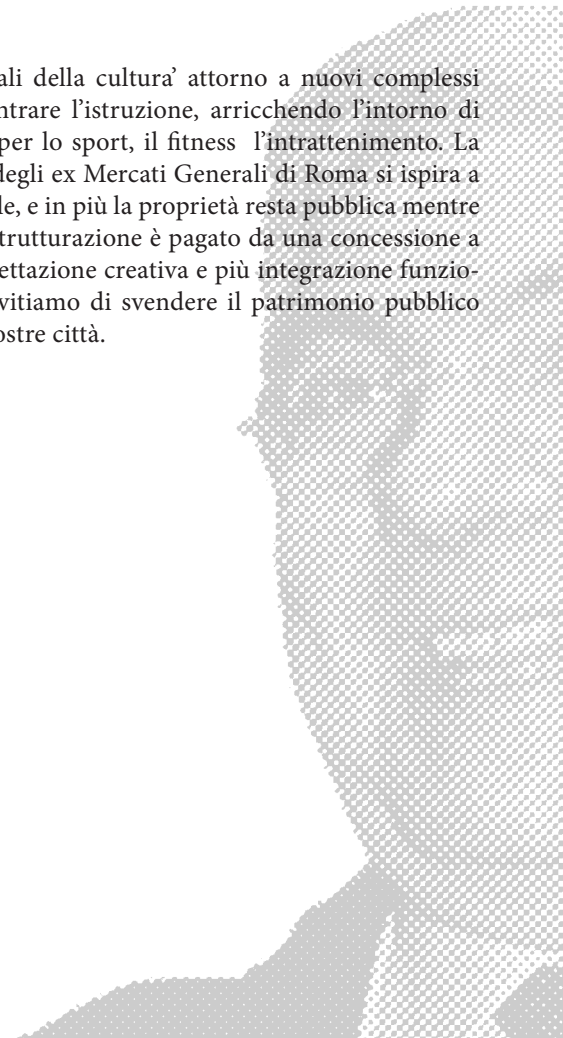
*for community needs? Can an only right match point be found? Are there 'advices' that can be given about the matter?*

**G.R.** According to me, appreciating public properties means improving the urban life with a combined effort of different subjects: entrepreneurial and so private subjects on the one hand, and institutional subjects, representing the general interests, on the other hand. I think that the planning stage of the operations is not sufficiently considered as the crucial stage, and for this reason even particular professionalisms don't exist. The architect projects a physical development of the property, often without planning its use. The private considers properties 'cubic metres' and he is able to estimate them only if they are buildings or shopping centres. Then comes the municipality and asks for a

part of the surface for placing a public office or another museum about whose future management it has vague ideas. So the negotiation starts. And this one is a rather clear example! I don't want to talk about cases of more obscure speculations. I think that the project must be only one, it must have a prevalent aim of city development and its success depends on how 'contents', the activities that will be carried out there, and not only the 'container', are thought.

For example I think that in the suburbs some 'cultural shopping centres' would have to be realized near new school complexes. Concentrating the education, enriching the surrounding areas with book shops, spaces intended for sports activities, fitness and entertainment. The young's city at former *Mercati Generali* in Rome is inspired by a similar principle: the

property remains public while the renovation is paid through a concession of 35 years. More creative projecting and more functional integration and perhaps we can avoid underselling public properties and worsening our cities.



# Valorizzazione e conoscenza

Cinzia Talamo, Dipartimento BEST, Politecnico di Milano, I  
cinzia.talamo@polimi.it

RICERCA/RESEARCH

**Abstract.** Molte questioni riguardanti le strategie di valorizzazione emergono dallo scenario che si delinea relativamente al patrimonio pubblico esistente e ai processi di dismissione degli immobili e di trasferimento di beni statali agli enti territoriali.

Nell'attuale contesto, da una parte permane la difficoltà di affrontare in termini strategici sul medio-lungo periodo i problemi cronici del patrimonio edilizio pubblico, legati al degrado, all'obsolescenza e all'inadeguatezza organizzativa; dall'altra esiste il rischio che non adeguati livelli di conoscenza e di capacità di valutazione dei beni portino sia al prevalere del binomio valorizzazione-alienazione, sia al mancato riconoscimento delle effettive potenzialità del patrimonio esistente.

In questa direzione è possibile analizzare il tema della valorizzazione attraverso, tra le molte, la chiave di lettura della conoscenza del bene nel suo ciclo di vita.

**Parole chiave:** Conoscenza, Valutazione, Informazione, Gestione, Manutenzione

**Introduzione** Sicuramente il tema della valorizzazione del patrimonio dei beni edilizi e urbani pubblici sta ricevendo un forte impulso anche a seguito della spinta impressa dal recente quadro normativo, in particolare (tabella 1) con il D. Lgs. 28 maggio 2010 n. 85 sul federalismo demaniale, con il D.L. 6 luglio 2011, n. 98 e infine con il D.L. 6 dicembre 2011 n. 201.

Molte questioni emergono dallo scenario che si delinea relativamente ai processi di dismissione degli immobili e di trasferimento, agli enti territoriali di diverso livello, di beni statali, attribuibili secondo diversi criteri<sup>1</sup>. È noto che i vari enti territoriali, a seguito dei trasferimenti previsti nell'ambito del federalismo demaniale, hanno la possibilità di acquisire a titolo non oneroso la disponibilità di beni dello Stato. Il legislatore richiede che tali beni – acquisiti nelle condizioni giuridiche, funzionali, tecniche<sup>2</sup> e conoscitive presenti all'atto del trasferimento – siano gestiti nel modo più efficiente e appropriato nell'interesse della collettività rappresentata, avendo come mandato la massima valorizzazione funzionale e ambientale del bene attribuito. La valorizzazione appare essere nelle intenzioni del legislatore un processo fondamentale che l'ente territoriale deve essere in grado di attivare al fine di ottenere il massimo risultato dall'azione di trasferimento, sia nel caso di successiva alienazione, sia nel caso di utilizzo del bene per le necessità degli ambiti amministrati.

## Enhancement and knowledge

**Abstract.** Many issues related to enhancement strategies emerge nowadays both from the scenario offered by public real estates and from the current processes of conveyance of public assets to local authorities. On one hand it is still difficult, from a strategic point of view, to approach in the medium-long term the chronic problems of the public estates due to deterioration, obsolescence and organizational inadequacy. On the other hand there is the risk that inadequate levels of knowledge lead on one side to a prevalence of the binomial enhancement-alienation and on the other side to a lack of full comprehension of the actual potentialities of the existing assets. In this direction it is possible to analyze the topic of enhancement through, among many, the key of knowledge during the lifecycle of a building.

**Key words:** Knowledge, Assessment, Information, Management, Maintenance

### Introduction

The enhancement of public real estates and of public urban assets is certainly getting a boost consequently to the recent regulatory framework, in particular (Table 1) considering the Legislative Decree of May the 28th 2010 n.85 (concerning state-owned lands federalism), the Decree in force of Law of July the 6th 2011, n. 98 and, finally, the Decree in force of Law of December the 6th 2011 n. 201.

Several issues rise from the current scenario emerging both from the process of disposal of public assets and from their transfer to different levels of local authorities, according with various criteria<sup>1</sup>. It is well known that the various local authorities have the opportunity to acquire State assets at no charge, as

Nella direzione di incentivare i processi di valorizzazione vanno sicuramente le disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio, stabilite nell'art.33 del D.L. 98/2011. Queste individuano, quale supporto economico alle attività di valorizzazione o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile, una società di gestione del risparmio, costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento immobiliari chiusi – promossi da enti pubblici, anche consorziati, come pure da società da essi partecipate – ai quali possono essere apportati beni immobili, per i quali siano stati approvati progetti di utilizzo o di valorizzazione.

All'interno del quadro, che le normative in materia sono andate delineando, va anche sottolineato il ruolo di coordinamento assunto dall'Agenzia del Demanio<sup>3</sup>, che oltre a presiedere alle molteplici possibili iniziative di valorizzazione, ha anche assunto il ruolo di coordinamento delle attività manutentive<sup>4</sup> a carattere ordinario e straordinario, effettuate sugli immobili di proprietà dello Stato. Tale coordinamento riguarda sia le attività manutentive delle quali l'agenzia del Demanio ha diretta decisione di spesa, sia quelle gestite dagli enti locali, che comunque danno comunicazione delle loro attività all'agenzia, affinché questa possa svolgere, secondo una visione complessiva, attività di programmazione.

Tabella 1. Provvedimenti legislativi recenti in materia di valorizzazione dei beni immobili pubblici

Table 1. Recent legislative actions on public real estates enhancement

<p><b>Decreto Legislativo 28 maggio 2010 n. 85</b>   <i>Legislative Decree of May the 28th 2010, n.85</i></p>	<p><b>Attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42</b> <i>Assignment of an asset portfolio to municipalities, provinces, metropolitan cities and regions, according with the Law of May the 5th, 2009, n. 42. Article 19</i></p>
<p><b>Decreto Legge 6 luglio 2011 n. 98</b> <i>Decree in force of Law of July the 6th 2011, n.98</i></p>	<p><b>Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria</b> <i>Urgent actions for financial stabilization</i></p>
<p><b>LEGGE 15 luglio 2011 n. 111</b> <i>Law of July the 15th 2011, n. 111</i></p>	<p><b>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria</b> <i>Conversion into Law, with amendments, of the Decree-Law of July the 6th, 2011, n. 98, including urgent actions for financial stabilization</i></p>
<p><b>Decreto Legge 6 dicembre 2011 n. 201</b>   <i>Decree in force of Law of December the 6th 2011, n.201</i></p>	<p><b>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento</b> <i>Urgent actions for growth, equity and stability</i></p>

a consequence of the state-owned lands federalism. The legislator requires that such properties – assigned in their legal, functional, technical<sup>2</sup> and documental actual conditions – are managed as efficiently as possible in accordance with the public interest: the enhancement seems to be intended by the legislator as a fundamental process in which the local authority must operate in order to obtain the most excellent possible results, either in case of a further sale or in case of the utilization for the needs of the local community. In the direction of supporting enhancement processes there are several measures such as those included in the article n.33 of the Legislative Decree 98/2011: an Asset Management Company is created by Ministry of Finance and Economy in order to establish one or more closed real estate investment funds. Such

funds can be promoted by public bodies – maybe in consortium – as well as by public companies. In these funds it is possible to include assets, for which projects for use or enhancement have been approved.

Within the framework of the regulatory standards that have been outlined above, it is also to emphasize the role of coordinator played by the State Property Agency<sup>3</sup>, which, in addition to lead many possible enhancement initiatives, has also assumed the role of coordinator for the ordinary and extraordinary maintenance activities<sup>4</sup> made on State-owned real estates.

#### To know to enhance

Considering the regulatory framework outlined so far, it is clear that enhancement is recognized by the legislator as a key action for the general goals of rationalization and



## Conoscere per valorizzare

Dal quadro normativo delineato appare evidente come la valorizzazione sia riconosciuta dal legislatore come un'azione fondamentale all'interno di obiettivi di razionalizzazione e di utilizzo efficiente delle risorse pubbliche. In questa logica i beni edilizi sono dunque interpretati non semplicemente come beni strumentali, oggetto di spesa, ma anche come beni produttivi, sia in termini economici che di servizi resi alla collettività.

Sono evidenti le molteplici opportunità insite in questo scenario, accanto tuttavia al rischio che non adeguati livelli di conoscenza e di capacità di valutazione dei beni – e dei processi nei quali i beni sono coinvolti – portino da una parte al prevalere del binomio valorizzazione-alienazione e dall'altra al mancato riconoscimento delle effettive potenzialità del patrimonio esistente, del quale spesso sono solo lacunosamente note le caratteristiche di consistenza, di realizzazione, di conservazione e di funzionamento.

In questa direzione è possibile analizzare il tema della valorizzazione attraverso, tra le molte, la chiave di lettura della conoscenza del bene, che può assumere diverse declinazioni quali, per elencarne alcune:

- i criteri e gli strumenti attraverso i quali conoscere e valutare i beni edilizi sia nella loro specificità sia nel ruolo che ricoprono all'interno dei processi dell'amministrazione;
- le modalità di raccolta, di analisi e di gestione delle informazioni;
- i confini spaziali di riferimento, dalla scala del bene edilizio a quella del territorio (secondo diverse possibili dimensioni dell'area di influenza), a quella dell'ambiente (in relazione ai diversi possibili impatti);
- la dimensione temporale da assumere, dalla scala del breve periodo della programmazione economica, a quella del medio-lungo periodo relativa al processo edilizio nelle sue differenti fasi (progettazione, produzione, gestione e dismissione) e al ciclo di vita dell'opera nel suo insieme e nelle sue diverse componenti.

## Valorizzazione e supporti decisionali

Un primo spunto di riflessione può dunque partire dalla questione dei criteri e degli strumenti per la valutazione dei beni, rispetto ai quali ad oggi restano aperte alcune ambiguità interpretative, che si rispecchiano nelle prassi. In primo luogo la non distinzione tra un'azione di valorizzazione legata ad un obiettivo di successiva alienazione del bene e un'azione di valorizzazione legata ad un obiettivo

efficiency improvement in the use of public resources. Building assets are therefore interpreted not simply as capital goods, debit items, but also as productive assets, both in an economic vision and in terms of community services. In this direction it must be considered that inadequate knowledge levels and a low ability to enhance both the assets and the processes, in which assets are involved, imply some risks: on one hand the risk of prevalence of an approach based on the binomial enhancement-alienation, and on the other hand the risk of misrecognition of the potentialities of the existing assets, which are often only barely known in terms of consistency and in terms of construction, conservation and operation features. So, it is possible to analyze the topic of valorization through, among many, the 'key-idea' of knowledge, which can take various

forms and applications, such as:

- tools and criteria to know and to assess the buildings both in their own specificity and in the role they play within the administrative processes;
- modalities for collection, analysis and management of information;
- the definition of the spatial boundaries, from the building scale, to the territory scale (according to various possible dimensions of the area of influence), to the environment (in relation to the various possible impacts);
- the time dimension to be considered: from the short-term scale, within the economic planning, to the medium and long terms scale, during the different phases of the building process (design, production, operation and decommissioning) and to the life cycle scale of the whole building as well as of its various components.

### Enhancement and decisional support

A first consideration can start from the issue of the tools and criteria for property assessment, towards which some ambiguities still exist at the present time, as it is manifest observing several experiences within the current practice. First of all an ambiguity raises from the fact that if for enhancement<sup>5</sup> we mean a value improvement, it must be made a prior distinction between trade value and intrinsic value. This is not a matter of secondary importance. In fact, an enhancement action, carried out on an asset in order to make it as attractive as possible for the market, is significantly different from an action aiming to preserve the asset as a public resource and, therefore, to keep it in the best conditions for being used by the community in the most appropriate and successful way. If we consider the distinction between trade

di trasformazione o di miglioramento prestazionale, finalizzato al più opportuno utilizzo per la collettività. Si tratta, in ultima analisi, di un'ambiguità riferibile al fatto che se per valorizzazione<sup>5</sup> si deve intendere un aumento del valore, deve essere fatta una preventiva distinzione tra valore di scambio e valore d'uso. Questa è una questione di non poco conto. Infatti un'azione di valorizzazione eseguita al fine di alienare un bene, dopo averlo reso il più possibile appetibile per il mercato, ha connotati molto diversi da un'azione condotta su un bene da conservare come bene pubblico al fine di essere utilizzato nel modo più adeguato e fecondo possibile per la collettività. La distinzione tra valore di scambio e valore d'uso, se interpretata attraverso la chiave di lettura della conoscenza, deve tradursi nella consapevolezza dei diversi aspetti e parametri da considerare – in termini di valore attuale e futuro di un bene, di sue potenzialità e di obiettivi perseguibili – sia nei momenti della valutazione, sia nei momenti che hanno valenza di decisione strategica e di orientamento progettuale.

In questa direzione è importante per il decisore (enti pubblici ai vari livelli) stabilire elementi di valutazione – preliminari a più impegnativi studi di fattibilità<sup>6</sup> e a più onerose *due diligence*<sup>7</sup> – rispetto ai quali potere sia mappare e monitorare il proprio patrimonio, sia considerare utilità e criticità di possibili acquisizioni. Si tratta di elementi di valutazione che dovrebbero essere in grado di rendere evidenti in modo speditivo e costantemente aggiornato, eventualmente anche attraverso la lettura di indicatori sintetici, le criticità, le potenzialità, le priorità e le propensioni dei beni rispetto a diversi possibili obiettivi e strategie di incremento del valore, sia di scambio che d'uso. Questo ausilio appare tanto più necessario se si considera che le forme di supporto finanziario alle iniziative di valorizzazione, delineate dall'attuale quadro normativo<sup>8</sup> (per esempio attraverso l'attivazione di fondi immobiliari), richiedono rinnovate modalità di valutazione (Tronconi e Baiardi, 2010). Sarebbero cioè necessari strumenti capaci allo stesso tempo di analizzare, sulla base di un numero limitato di informazioni significative, scenari alternativi e di simulare, sulla base di molteplici parametri assunti, possibili esiti di scelte e di interventi. Si tratterebbe per esempio di pensare a quel genere di supporto conoscitivo e decisionale che negli ambiti degli studi organizzativi viene chiamato *tableau de board*. Ossia un siste-

value and intrinsic value through the interpretational key of knowledge, it is necessary to distinguish the different aspects and parameters to be considered both in terms of current and future value of an asset, and in terms of its achievable goals, both in the evaluation phase, and in the further phases of the design process. In this direction, it is important for the decision maker (government agencies at various levels) to setup a system of evaluating tools, more preliminary than earlier feasibility analysis<sup>6</sup> and more agile than *due diligences*<sup>7</sup>. The system of evaluating tools can have different functions of support, such as mapping and monitoring the public real estate, or considering strength and weakness of potential acquisitions. These evaluating tools must be adapted to the agencies policies and to the various (economic and social) needs of the

local community, in order to make clear and constantly updated, possibly also through synthetic indicators, critical issues, potentialities and priorities of the assets involved in strategies for increasing the trade value and the intrinsic value. This kind of support is even more necessary since the procedures to finance the enhancement initiatives<sup>8</sup> (for example through the implementation of real estate funds) require evaluation processes different from those traditionally used in the public contexts (Tronconi and Baiardi, 2010). So, it is necessary to develop tools able at the same time to analyze alternative scenarios, to use a limited number of meaningful information, and to simulate the possible outcomes of decisions and actions, on the base of different sets of parameters. In this direction it is

possible to assume as a model the kind of knowledge management and decision-making supports that in the field of organizational studies are named *tableau de board*. In other words a system that processes selected information and that is based on a set of indicators, which can be moreover linked together through a series of cause-effect relationships. Such a system can provide an agile vision (for instance, estimating the annual profitability of a managed asset), variable in relation to some changing parameters, or concerning specific aspects that are relevant for the assessment and definition of intervention strategies (for instance the average energy costs and/or the maintenance costs per unit area). Through different kind of representations, such as graphics, diagrams, and so on, the so called

ma alimentato da informazioni, selezionate ed elaborate, e basato su un insieme di indicatori i quali, eventualmente collegati tra loro attraverso una serie di relazioni causa-effetto, possono fornire visioni sintetiche (per esempio previsioni di redditività annua del patrimonio gestito) variabili in relazione alla mutazione di alcuni parametri, oppure riguardare singoli aspetti utili per la valutazione e per la definizione di strategie di intervento (per esempio spesa energetica media e/o di manutenzione per unità di superficie). L'apparato strumentale costituito da un *tableau de board*, anche attraverso mezzi di immediata lettura, come per esempio rappresentazioni grafiche, può dunque fornire ai diversi livelli decisionali orientamenti di supporto per la valutazione delle possibilità di raggiungimento degli obiettivi e per il monitoraggio dei processi.

L'utilità di sviluppare *tableau de board* di supporto ai processi di valorizzazione si colloca sicuramente in un momento preliminare ad analisi ed approfondimenti, che possono essere attivati proprio dall'interpretazione degli indicatori, e si esplica nella possibilità di avere uno strumento di costante monitoraggio in grado di intercettare e relazionare – in modo estremamente agile, aperto e dinamico – domanda e potenzialità di valorizzazione insite sia nel patrimonio di proprietà dei diversi enti territoriali, sia nei beni statali acquisibili.

## Valorizzazione e informazione

L'utilità di sviluppare apparati di supporto per le attività valutative preliminari ai processi valorizzativi apre, come conseguenza, a una seconda importante questione, ossia quella relativa all'informazione che deve essere acquisita al fine della conoscenza e della decisione.

È noto che – per una annosa, cronica e colpevole disattenzione verso la raccolta sistematica e organizzata di informazioni – ad oggi le conoscenze relative ai beni immobili, alle loro caratteristiche di consistenza e tecniche, al loro comportamento nel tempo (trasformazioni subite, degradi e guasti, costi di gestione, ecc.) sono molto lacunose. È altresì noto che i processi di messa in conoscenza sono estremamente onerosi e lunghi e spesso appaiono richiedere, per il loro sviluppo, risorse così superiori a quelle disponibili da portare a paralizzare iniziative di censimento. Questo 'vuoto cognitivo' (Molinari, 2011), coniugato ad una mancanza di progettualità nella messa in conoscenza del patrimonio edilizio, genera un pericoloso 'corto circuito', che può avere diverse conseguenze. Prima tra tutte quella

*tableau de board* can provide different levels of decision-making guidelines for evaluating the possibilities to reach a set of goals and to monitor the processes. The advantage of developing a *tableau de board* to support the enhancement processes is certainly to be found in using such a tool before deeper analysis and elaborations are done. These activities indeed can be carried on starting from the interpretation of indicators and outcomes arising from the *tableau de board*. The benefits of this kind of tools lie in the possibility of monitoring, intercepting and reporting - in a very agile, open and dynamic way - the enhancement requests and the potentialities embodied in each asset.

### Enhancement and information

The theme of the system of tools to support the evaluation activities,

preliminary to the enhancement processes, leads, as a consequence, to investigate the connected theme of information. It is well known that owing to a long-standing, chronic and guilty unconcern for gathering information in a systematic and organized way, up to now the knowledge about consistency, technical features and behaviors in the service life of buildings (changes, deterioration and faults as well as operating and maintenance costs, etc.) are largely incomplete.

It is also known that the inventory processes are extremely expensive and time requiring, and that the development of such processes calls for an amount of resources that are often far superior to those available. As a result the inventories get often frozen. This 'cognitive deficiency'

(Molinari, 2011), in conjunction with a lack in planning the collection of information<sup>9-10</sup>, creates a dangerous 'black out' in real estate management, which can have different consequences, such as a restriction in the process of knowledge increase and then a limitation in enhancement decisions. These considerations lead to two assumptions concerning the relationship information-enhancement: - the settlement of strategies regarding the most appropriate use of available or potentially purchasable assets requires a database that could allow to compare a building to another building; - enhancement means not only to make buildings functionally and technically suitable for uses and/or appreciable for the market, but also to provide them with a knowledge data base implementable over time. Such a data

dell'immobilismo e secondariamente quella di privare le decisioni di valorizzazione di importanti azioni di confronto, con diversi possibili esiti. In pratica, in carenza di un'adeguata base informativa si finisce per anteporre le più complesse attività analitiche<sup>9</sup> alle più basilari attività informative<sup>10</sup>, che dovrebbero viceversa fornire gli elementi di carattere generale utili al confronto e alla selezione dei beni sui quali condurre solo in un secondo tempo indagini mirate. Queste considerazioni aprono a due assunzioni circa il rapporto informazione-valorizzazione:

- l'impostazione di scelte strategiche sull'utilizzo dei beni immobili disponibili o acquisibili necessita di una base informativa che renda tra loro confrontabili gli edifici;

- valorizzare significa non solo rendere funzionalmente e tecnologicamente adatti agli usi e/o alle richieste del mercato gli edifici, ma anche dotarli di un patrimonio informativo che deve essere strutturato in modo da poter crescere nel tempo, che concorre ad incrementare sia il valore di scambio che il valore d'uso dei beni e che è la condizione per rendere note le loro caratteristiche, per prevedere il loro comportamento, per valutare le loro propensioni.

Alla base di politiche pubbliche di sostegno alla valorizzazione dovrebbe dunque essere posta e incentivata anche la scelta di investire in conoscenza. Questo non significa necessariamente avviare censimenti generalizzati che, come spesso è capitato di osservare, si rivelano eccessivamente onerosi e difficili da portare a compimento, se finalizzati a raccogliere quantità eccessive di dati, o poco efficaci perché non orientati all'acquisizione selettiva delle informazioni effettivamente utili rispetto a specifici obiettivi conoscitivi.

Investire in conoscenza, in relazione alla valorizzazione, può voler dire assumere a livello centrale una serie di orientamenti utili per la costruzione di una base conoscitiva unica per il patrimonio pubblico, impostata secondo criteri unificati al fine di rendere confrontabili e di monitorare costantemente i beni immobili rispetto ad alcuni indicatori comuni. Tali orientamenti sono riferibili anche all'obiettivo di razionalizzare, ossia di limitare la grande dispersione informativa e l'inefficienza nei processi conoscitivi, attraverso l'individuazione di una griglia di riferimento rispetto alla quale ordinare le informazioni che, durante il ciclo di vita di un edificio e in situazioni diverse, soggetti differenti producono autonomamente e in modo non coor-

base can help to increase both the trade value and the intrinsic value of an asset. At the same time, this is the condition in order to know the features of the buildings, to predict their behavior and to assess their attitudes.

Therefore to support enhancement, at the basis of public policies it is necessary to underline the strategic importance of investing in knowledge. This doesn't necessarily mean to start generalized inventory activities, which are often too expensive and too difficult to be carried out, especially if the aim is to collect excessive amounts of data, or that are inefficient also because the information are not collected in a selective and directed way. Investing in knowledge, in relation to the enhancement goals, could mean to adopt at a central level a series of useful guidelines to define a unique database

for the whole public assets body, settled according to standardized criteria, in order to ensure comparability and to constantly monitor the actual real estate on the base of some key indicators. These guidelines could also aim to the general goal of rationalization, by limiting the inefficiency within informative processes, through the construction of a reference grid on which to sort the information that has been produced autonomously by different non-coordinated subjects and in various situations during the whole building life cycle. Thinking about the number and the complexity of processes that use and produce information during a building life time (such as cadastral inventories<sup>11</sup>, due diligence, diagnostic tests, energy analysis for the certification, risk assessments, etc.), it is immediately evident the necessity

of an uniformed pattern able to merge and to coordinate this large amount of information into a unique database. These goals can be pursued through a series of coordinated actions, which basically are:

- to define the overall framework of the minimum data required according to different knowledge purposes (information settlement, possible sources, and possible uses);  
- to create the proper conditions for a public assets master database, that means to establish the criteria for a unified system of articulation and classification and codification of the building (technical elements and spaces) for collecting and stocking information;  
- to use the 'step by step' principle, by assuming that the database must be able to grow gradually over time

dinato né concertato. Si pensi, durante la vita di un bene immobile, alla molteplicità di processi (ad esempio censimenti catastali<sup>11</sup>, *due diligence*, indagini diagnostiche, analisi energetiche per la certificazione, valutazioni dei rischi ecc.) che presuppongono la raccolta e la produzione di informazioni le quali, in assenza di uno schema uniformato, sono utilizzate solo nel tempo e per le finalità della specifica elaborazione, senza confluire poi in un'unica base di conoscenze.

Questi obiettivi potrebbero essere perseguiti attraverso una serie di azioni coordinate, quali fundamentalmente:

- definire il quadro complessivo delle informazioni minime di base in relazione a diversi fini conoscitivi (definizione dell'informazione, della possibile fonte e del possibile utilizzo);
- creare le condizioni per una anagrafica di base dei beni pubblici, ossia stabilire i criteri per un sistema unificato di articolazione dell'organismo edilizio (spazi ed elementi tecnici), di classificazione e di codifica e per un sistema di raccolta e di schedatura delle informazioni;
- acquisire il principio di gradualità, assumere cioè il principio che la base informativa possa crescere gradualmente nel tempo selezionando, recependo e archiviando informazioni di ritorno da una pluralità di fonti (da *audit* documentali, da ispezioni e indagini, da interventi di manutenzione, da azioni di riqualificazione, da trasformazioni funzionali ecc.).

## Valorizzazione e gestione

Una ulteriore possibile angolazione attraverso la quale riflettere sul rapporto valorizzazione-conoscenza riguarda la fase d'uso dei beni. L'obiettivo di incrementare il valore d'uso di un bene – e dunque valorizzare – non deve necessariamente essere considerato solo in relazione ad azioni di tipo riqualificativo, e dunque trasformativo. Valorizzare può anche essere interpretato in termini di miglioramento dell'organizzazione delle attività di gestione.

È noto che i costi di gestione superano nel tempo i costi dell'investimento iniziale (Ishizuka, Onodera e Teramoto, 1992; Kirk e Dell'Isola, 1995) e che una cattiva organizzazione della manutenzione, fundamentalmente basata su strategie di intervento a guasto, oltre a generare costi incontrollati, asseconda processi di degrado che portano nel tempo alla progressiva riduzione della fruibilità dei beni, oltre che alla diminuzione del valore patrimoniale e reddituale e a possibili problemi di sicurezza. Nonostante queste evidenze, la strategia

by selecting, receiving and storing feedback information from multiple sources (from documentary audits, inspections and investigations, maintenance, renewal actions, functional transformations, etc.).

### Enhancement and management

Another possible standpoint from which it is possible to think about the relationship between knowledge and enhancement is the use phase of the building. Enhancement should not necessarily be considered only in terms of renewal actions and, consequently, of transformative actions. On the contrary, enhancement can also be interpreted as an improvement of organizational and management activities.

It is a matter of fact that the management costs (operational costs and maintenance costs) over a building

life time exceed the initial investment costs (Ishizuka, Onodera and Teramoto, 1992; Kirk and Dell'Isola, 1995) and that an inefficient maintenance organization, based on corrective interventions after failures, besides generating extra costs also involves uncontrolled degradation processes that lead, over time, to the progressive reduction of elements availability, as well as to the decrease of assets value and to possible safety problems. Despite of this evidence, the strategies of increasing the assets intrinsic and trade value through a rationalization of management activities seem to be still far from a widespread practice and from being considered as an alternative to transformative interventions. Moreover, from the point of view of knowledge management, it is still far from the common practice of

public administrations to set up and implement databases, benchmarks and procedures for information gathering (regarding for instance failures, time, costs, etc..).

The carelessness about data regarding management is witnessed by the documents that list all the State-owned assets eligible to be transferred to local authorities, according to the Legislative Decree 85/2010 Art. 5. This document has been compiled by the State Property Agency, and on the voice 'management costs' has been left blank for almost all of the assets<sup>12</sup>.

A strategy for enhancement through management improvement can be developed through several possible actions, preferably combined among them:

- creating a building booklet composed of the main information, stocked and

di incrementare il valore d'uso e di scambio di un bene attraverso la razionalizzazione delle attività di gestione appare essere ancora lontana dal diventare prassi diffusa e dall'essere considerata in modo alternativo o integrativo a interventi trasformativi. Né, dal punto di vista conoscitivo, appare essere ancora pratica comune per le amministrazioni pubbliche costruire procedure di raccolta di informazioni (guasti, tempi, costi, ecc.), basi di dati, *benchmark* di riferimento. Di questa disattenzione per i dati gestionali si trova testimonianza per esempio nell'elenco beni patrimoniali dello Stato di possibile attribuzione agli enti locali ai sensi del D.lgs 85/2010 art. 5, stilata dall'Agenzia del demanio, nella quale, per la quasi totalità dei beni censiti, la voce relativa ai «costi di gestione» risulta non compilata<sup>12</sup>. Una strategia di valorizzazione attraverso il miglioramento della gestione può vedere diverse possibili azioni, preferibilmente combinate, su un bene immobile:

- realizzazione di un libretto di edificio, con la registrazione e il costante aggiornamento di informazioni riguardanti il comportamento nel tempo degli immobili (interventi di manutenzione e riqualificazione, trasformazioni, anomalie riscontrate, costi di manutenzione, costi di esercizio ecc.);
  - predisposizione e applicazione di manuali di manutenzione e d'uso e di piani di manutenzione;
  - monitoraggio del modello organizzativo del servizio di gestione assunto e ricerca di aree di miglioramento;
  - realizzazione di un archivio documentale, costantemente aggiornato.
- L'ente – centrale o territoriale – intenzionato a perseguire questa strategia può oggi trovare nel corpo delle norme UNI (tabella 2), sviluppate nell'ambito della manutenzione di patrimoni immobiliari, un supporto fondamentale sia perchè offre criteri, strumentazioni e orientamenti di comportamento consolidati, sia perchè, se assunto come riferimento comune, può condurre alla maturazione di un *modus operandi* condiviso.

Norma quadro <i>Standard</i>	UNI EN 15331:2011	Criteri di progettazione, gestione e controllo dei servizi di manutenzione degli immobili <i>Design criteria, management and control of building maintenance services</i>
Norme di approfondimento <i>Voluntary standards</i>	UNI 10831-1:1999	Manutenzione dei patrimoni immobiliari - Documentazione ed informazioni di base per il servizio di manutenzione da produrre per i progetti dichiarati eseguibili ed eseguiti - Struttura, contenuti e livelli della documentazione <i>Real Estate Maintenance - Documentation and basic information for the maintenance service that must be presented for the projects to be build and the ones already built - Frame, content and level of documentation</i>
	UNI 10831-2:2001	Manutenzione dei patrimoni immobiliari - Documentazione ed informazioni di base per il servizio di manutenzione da produrre per i progetti dichiarati eseguibili ed eseguiti - Articolazione dei contenuti della documentazione tecnica e unificazione dei tipi di elaborato <i>Real Estate Maintenance - Documentation and basic information for the maintenance service that must be presented for the projects to be build and the ones already built - Content and technical documentation articulation and types of processed standardization</i>
	UNI 10874:2000	Manutenzione dei patrimoni immobiliari - Criteri di stesura dei manuali d'uso e di manutenzione <i>Real Estate Maintenance - Criteria for prepare user and maintenance manuals</i>
	UNI 10951:2001	Sistemi informativi per la gestione della manutenzione dei patrimoni immobiliari - Linee guida <i>Information systems for real estate maintenance management - Guidelines</i>
	UNI 11136:2004	Global service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari - Linee-guida <i>Objective oriented contracts for real estate maintenance - Guidelines</i>
	UNI 11257:2007	Manutenzione dei patrimoni immobiliari - Criteri per la stesura del piano e del programma di manutenzione <i>Real Estate Maintenance - Maintenance plan and program drafting criteria</i>

Tabella 2. La produzione normativa UNI in materia di manutenzione di patrimoni immobiliari

Table 2. UNI standards for real estate maintenance

## Conclusioni

Il tema della valorizzazione del patrimonio dei beni edilizi e urbani pubblici appare tuttora connotato da una molteplicità di interpretazioni e di approcci operativi.

La mancanza di una riflessione sufficientemente matura e di riferimenti teorici condivisi circa il significato di valorizzazione, nelle sue diverse declinazioni e applicazioni, rischia, nell'attuale scenario di crisi, di far prevalere azioni condizionate da logiche di emergenza e, di conseguenza, orientate a massimizzare i risultati economici nel breve periodo.

Tali azioni sono tuttavia incapaci, a fronte di un utilizzo inefficiente delle risorse edilizie pubbliche, di affrontare in termini strategici sul medio-lungo periodo i problemi cronici del patrimonio edilizio pubblico, legati al degrado, all'obsolescenza e all'inadeguatezza organizzativa.

In questa direzione appare utile una riflessione – supportata da studi, ricerche e sperimentazioni – sulla dimensione 'immateriale' delle strategie di valorizzazione, riconducibile ad almeno due questioni: valorizzazione come potenziamento della conoscenza sui beni; valorizzazione come miglioramento dell'efficienza organizzativa nella gestione nel tempo dei beni.

### NOTE

<sup>1</sup> D.Lgs. 85/2010, art. 2.

<sup>2</sup> D.Lgs. 85/2010, art. 4 comma 2.

<sup>3</sup> D. Lgs. 300/1999; D. Lgs. 173/2003; L. 296/2006, art. 1 comma 262.

<sup>4</sup> D. L. 98/2011, art. 12.

<sup>5</sup> Valorizzare: «Riconoscere o utilizzare il valore: sia promuovendo il giusto apprezzamento di quanto non sia stato sufficientemente posto in luce [...] che rendendo fruttifero un bene potenziale» (Devoto, G., Oli, G.C., *Dizionario della lingua italiana*).

<sup>6</sup> L. 109/1994, art.14; L. 144/1999; D.P.R. 207/2010, art.14.

<sup>7</sup> Il termine *due diligence* indica comunemente un'attività di indagine su un bene (un bene immobile, una organizzazione produttiva, un prodotto finanziario, ...) per accertare, con una ragionevole attendibilità, che lo stato del bene sia adeguatamente conosciuto dal compratore per permettergli di valutare i rischi legati all'acquisto del bene stesso. Si veda anche la norma ASTM E 2018 – 01 "Standard Guide for Property Condition Assessments: Baseline Property Condition Assessment"

<sup>8</sup> D. Lgs. n.85/2010, art. 6; D.L.n.98/2011 art. 33 comma 1; D. L. n. 201/2011, art. 27.

constantly updated, regarding the assets behavior over time (maintenance, upgrading and transformative interventions, anomalies discovered, maintenance costs, operating costs, etc.);

- setting and adopting both maintenance and user manuals, and maintenance plans and programs;  
- monitoring the organizational model adopted for service management and looking for possible improvement areas;  
- creating a documental database constantly updated.

Any public administration – at central or local level – that intends to pursue this strategy can now find a support in the UNI standards (Table 2), developed within the context of real estate maintenance, that, as common references, are able to offer a fundamental support because on

one hand they propose established criteria, tools and guidelines and on the other one they lead to a shared *modus operandi*.

### Conclusions

The issue of enhancement of real estate and urban public assets is still characterized by a plurality of interpretations and of operational approaches. The lack of mature and deep vision and of shared references can bring, especially in the current crisis, to give priority to emergency actions. As a consequence it can occur to pursue strategies oriented to maximize the economic performance in the short term, but unable to reduce in the medium-long term chronic problems of an ineffective use of public assets such as deterioration, obsolescence, and organizational inadequacies.

In this direction it seems useful to think – supported by studies, research and experimentation – the 'intangible' dimension of enhancement strategies, that can be expressed at least by two statements:

– enhancement as a strategy of improvement of knowledge about the assets;  
– enhancement as an organizational improvement aimed to raise the efficiency of the processes during the use phase.

<sup>9</sup> Attività analitiche: «attività informative, attività prediagnostiche, attività di rilievo e attività diagnostiche necessarie ad orientare via via le decisioni, per le diverse tipologie di intervento. Tali attività comportano la definizione dei campi di osservazione, la scelta dei modi di analisi, la forma di presentazione e l'articolazione dei risultati» (UNI 11150-1). Per una visione complessiva del sistema di azioni e di responsabilità coinvolte nelle attività analitiche si rimanda al diagramma riassuntivo contenuto nella norma UNI 11150-3.

<sup>10</sup> Attività informative: «raccolta, selezione critica e organizzazione finalizzata di informazioni e documenti relativi al bene edilizio e al suo contesto» (UNI 11150-1).

<sup>11</sup> L. 296/2006; L. 31/2008.

<sup>12</sup> Le altre voci sono: valore inventariale, stato giuridico, entrate da canone, superficie totale.

## REFERENCES

De Medici, S. (2010), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito*, Franco Angeli, Milano.

Di Battista, V. (2006), *Ambiente costruito*, Alinea, Firenze.

Ishizuka, Y., Onodera, A. e Teramoto E. (1992), "A proposal for the planning for government building based on their life cycle", in *Innovation in Management, Maintenance & Modernisation of Buildings*, Cib Conference Proceedings, Rotterdam, vol.1.

Kirk, S.J. e Dell'Isola, A.J. (1995), *Life cycle costing for design professionals*, McGraw-Hill, New York.

Molinari, C. (2002), *Procedimenti e metodi della manutenzione edilizia*, vol.I, Esselibri, Napoli.

Molinari, C. (2011), "La questione delle informazioni", in Talamo C., *L'organizzazione delle informazioni nei servizi di gestione immobiliare*, Maggioli, Rimini, pp. 13-15.

Talamo, C. (2010), *Procedimenti e metodi della manutenzione edilizia*, vol. II, Esselibri, Napoli.

Talamo, C. (2011), *L'organizzazione delle informazioni nei servizi di gestione immobiliare*, Maggioli, Rimini.

Tronconi, O. e Baiardi, L. (2010), *Valutazione, valorizzazione e sviluppo immobiliare*, Maggioli, Rimini.

## NOTES

<sup>1</sup> Legislative Decree of May the 28th 2010 n.85. Art. 2.

<sup>2</sup> Legislative Decree of May the 28th 2010 n.85. Art. 4, Comma 2.

<sup>3</sup> Legislative Decree of July the 30th 1999 n. 300; Legislative Decree of July the 3rd 2003 n. 173; Law of December the 27th 2006 n. 296. Art. 1, Comma 262.

<sup>4</sup> Decree in force of Law of July the 6th 2011 n. 98. Art.12.

<sup>5</sup> Enhance: «Recognizing or using the value: either by promoting the proper appreciation of what has not been sufficiently highlighted (...) and by making a potential good became fruiting.» (Trans. from Devoto, G. and Oli, G.C., *Dictionary of the Italian language*).

<sup>6</sup> Law of February the 11th1994 n. 109. Art.14; Law of May the 17th 1999 n. 144; Presidential Decree of October the 5th

2010 n. 207. Art.14.

<sup>7</sup> The term *due diligence* usually indicates an investigation on an asset (a real estate, a manufacturing company, a financial product, ...) carried out to ensure, with reasonable confidence, that the state of the property is adequately known, in order to enable the buyer to assess risks associated with the investment. See also ASTM E 2018-01 "Standard Guide for Assets Condition Assessment: Assets Condition Assessment Baseline".

<sup>8</sup> Legislative Decree n.85/2010 art. 6; Law Decree n.98/2011. Art. 33, comma 1; Law Decree n. 201/2011. Art. 27.

<sup>9</sup> Analytical activities: «informative, pre-diagnostic, survey and diagnostic activities necessary to gradually guide the decisions, for different types of interventions. These activities involve the definition of the observed area, the choice of an analysis mode, the form of

results presentation and articulation » (UNI 11150-1). For an overview of the system of actions and responsibilities involved in analytical activities, please refer to the summarized diagram contained in the regulatory standard UNI 11150-3.

<sup>10</sup> Information activities: «collection, critical selection and organization of information and documents concerning the real estate and its context» (UNI 11150-1).

<sup>11</sup> Law of December the 27th2006. 296, "Instructions to draw up the public real estate short and long term budget", Law No 28th February 2008. 31 "Conversion into law, with amendments, of the Decree Law of December the 31th2007n. 248, concerning extension of deadlines set by laws and regulations on finance".

<sup>12</sup> Other items are: inventory value, status, rental income and total area.



# Esperienze di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia: il caso del Fondo FIP

Andrea Ciaramella, Dipartimento Best, Politecnico di Milano, I  
andrea.ciaramella@polimi.it

CASO STUDIO/CASE  
STUDY

**Abstract.** Il patrimonio immobiliare dello Stato è interessato a un'attività di perimetrazione, tutt'ora in corso. Le esperienze in atto e il confronto tra Pubblica Amministrazione e operatori privati spesso orientano il dibattito su temi riconducibili agli strumenti finanziari o ai veicoli societari che possono essere adottati. Tuttavia nessuna attività di valorizzazione è possibile in assenza di un approccio finalizzato a una conoscenza puntuale delle caratteristiche di ogni singolo edificio. L'articolo sintetizza l'esperienza del più importante fondo di investimento ad apporto pubblico realizzato in Italia (Fondo Immobili Pubblici) e mette in evidenza la complessa attività tecnico-gestionale necessaria alla regolarizzazione del patrimonio e indispensabile per rendere praticabili gli obiettivi definiti dalla società di gestione.

**Parole chiave:** Fondo di investimento immobiliare, Due diligence, Regolarizzazione, Valorizzazione

A fronte di un debito pubblico molto elevato e al suo alto costo per interessi, la Pubblica Amministrazione dispone di un patrimonio finanziario, immateriale e materiale, di grandi dimensioni, quasi corrispondente al debito dello Stato (Reviglio, 2011)<sup>1</sup>. Il patrimonio materiale è essenzialmente costituito da immobili. Questo patrimonio è per circa il 20% di proprietà delle Amministrazioni centrali, per l'80% degli Enti territoriali (Reviglio, 2008); il censimento più recente, cui ha risposto il 53% delle amministrazioni pubbliche, identifica 530 mila unità immobiliari, per circa 222 milioni di m<sup>2</sup> e 760 mila terreni (Scalera, 2011); il 72% di questo patrimonio è utilizzato per attività istituzionale. La gestione di questa voce attiva dello Stato è caratterizzata da un'estrema opacità nei processi e nei rendimenti, spesso sconosciuti<sup>2</sup> (Cassese, 2003) e, quando noti, pari a frazioni del rendimento che i privati ottengono da quegli stessi beni<sup>3</sup>.

Le esperienze avviate nel nostro Paese per contrastare queste inefficienze cercano di agire su due fronti:

- migliorare e ottimizzare l'uso degli immobili per aumentarne il rendimento, o ridurre l'onere da mantenimento;
- cedere attivi che non necessitano della proprietà pubblica per abbattere il debito e controbilanciarne il costo migliorando il saldo della gestione patrimoniale (Tronconi, 2006).

Experiments to Enhance Public Real Estate in Italy: The Case of the FIP Fund

**Abstract.** The Italian State's real estate is involved in a boundary definition process which is still in progress. The experiments in process and the comparison between Public Administration and private operators often focus the debate on issues which relate to the financial instruments or the company vehicles which may be adopted. However, no enhancement is possible in the absence of an approach aimed at a precise knowledge of the characteristics of every individual building. The article summarizes the experiment of the most important public contribution investment fund achieved in Italy (Public Real Estate Investment Fund) and demonstrates the complex technical and managerial activity necessary to regularise the real estate and which is indispensable for making the management company's objectives feasible.

**Key words:** Real Estate Investment Fund, Due diligence, Regularisation, Enhancement

In the face of highly elevated public debt and its associated high interest cost, the Public Administration holds a large amount of property, including financial, intangible and tangible assets, which is almost the equivalent of the State debt (Reviglio, 2011)<sup>1</sup>. The tangible assets are essentially comprised of real estate. Approximately 20% of this property belongs to national administrations, while 80% is held by territorial entities (Reviglio, 2008). The most recent census, to which 53% of Public Administrations responded, identifies 530,000 property units, consisting of approximately 222,000 m<sup>2</sup> and 760,000 sites (Scalera, 2011); 72% of this property is used for institutional activity. The State's management of this asset category makes it difficult to identify processes and yields, which are often unknown<sup>2</sup> (Cassese, 2003) and, when known, are a fraction of the yields that private parties

<b>AMMINISTRAZIONE / ADMINISTRATION</b>	<b>VALORE STIMATO (MLD €) / ESTIMATED VALUE (€ BN)</b>	<b>RENDIMENTO ATTUALE / CURRENT YIELD</b>
<b>Stato / State</b>	<b>185</b>	
<b>Immobili / Real Estate</b>	<b>72</b>	<b>0.1%</b>
<b>Partecipazioni / Equity Interests</b>	<b>63</b>	<b>5.4%</b>
<b>Concessioni / Licenses</b>	<b>50</b>	<b>0.5%</b>
<b>Regioni, Enti locali / Regions, Local Entities</b>	<b>406</b>	
<b>Immobili / Real Estate</b>	<b>348</b>	<b>0.5%</b>
<b>Partecipazioni / Equity Interests</b>	<b>38</b>	<b>2.0%</b>
<b>Concessioni / Licenses</b>	<b>20</b>	<b>0.5%</b>
<b>Totale Amministrazioni Pubbliche / Total Public Administrations</b>	<b>591</b>	<b>0.9%</b>

Tra le esperienze in corso, merita una riflessione quella relativa al Fondo Immobili Pubblici, una delle iniziative più articolate che lo Stato abbia realizzato, sia per dimensioni che per complessità organizzativa.

L'esperienza, che si sostanzia nella forma del fondo di investimento immobiliare ad apporto<sup>4</sup> (Cacciamani, 2006), permette di mettere in evidenza alcuni fattori critici ed elementi che risultano determinanti per operazioni di dismissione o valorizzazione immobiliare.

Una delle criticità che ostacolano il processo di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio pubblico risiede nella scarsa disponibilità di informazioni in grado di attestare formalmente le caratteristiche dei beni e, soprattutto, nell'assenza di regolarità tecnica e amministrativa (Scalera, 2011).

Per questo, indipendentemente dallo strumento finanziario o societario adottato, appare imprescindibile un processo basato sulla conoscenza dei beni sottostanti, che presuppone il coinvolgimento di strutture e professionalità tecniche in grado di supportare le decisioni del gestore e, più complessivamente, rendere praticabili le strategie rappresentate dal business plan (Pisani, 2003).

obtain from the same assets<sup>3</sup>.

The experiments begun in Italy to combat these inefficiencies attempt to act on two fronts:

to improve and optimize the use of the real estate, increase its yield or reduce maintenance costs;  
to sell assets which are not needed as public property to reduce the debt and offset the cost, improving the asset management balance (Tronconi, 2006). One of these experiments which merits consideration relates to the Public Real Estate Investment Fund, one of the best-structured initiatives that the Italian State has accomplished, both as to scope and organizational complexity. The experiment, which takes the form of a contribution real estate investment fund<sup>4</sup> (Cacciamani, 2006), allows certain critical factors and elements to be demonstrated which are

determinative for property disposition or enhancement transactions.

One of the critical facts impeding the process of enhancement and/or disposition of public property is the lack of available information formally attesting to the characteristics of the assets and, especially, technical and administrative noncompliance (Scalera, 2011).

For this reason, independent of the financial or company instrument adopted, it is essential to have a process based on knowledge of the underlying assets which involves technical organisations and professionalism to support the manager's decisions and, more broadly, render the business plan's strategies feasible (Pisani, 2003).

#### **The process of creating the Investment Fund**

The Investment Fund was created

**Il processo di costituzione del Fondo di investimento**

Il Fondo di Investimento FIP è stato costituito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) assistito dagli *advisors*<sup>5</sup>; attraverso procedura competitiva è stata selezionata la società di gestione del risparmio cui affidarne l'istituzione e gestione<sup>6</sup>.

Il valore degli immobili è stato accertato sulla base di una relazione di stima del valutatore indipendente sulla quale l'Agenzia del Territorio ha provveduto ad esprimere il proprio parere di congruità ai sensi dell'articolo 3, comma 9, della Legge 410/2001.

Sulla base della analisi e dei valori attribuiti agli immobili in data 23 dicembre 2004, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha emanato un decreto di conferimento e, in accordo con altri Ministeri competenti, due Decreti di trasferimento<sup>7</sup>, che hanno permesso di apportare al Fondo gli immobili individuati<sup>8</sup>. A fronte degli immobili apportati (164 immobili per un valore di 1.392,2 milioni di euro), il Fondo ha assegnato al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), unico sottoscrittore, tutte le 13.292 quote di classe A. Gli immobili compresi nei Decreti di trasferimento (232 cespiti per un valore complessivo di circa 1.993 milioni di euro), sono stati invece ceduti al fondo a titolo oneroso.

Complessivamente il portafoglio immobiliare conferito/trasferito al FIP-Fondo Immobili Pubblici è costituito da 394 immobili, per un valore di € 3.696.317.000,00<sup>9</sup>.

Questa operazione di dismissione ha comportato un beneficio immediato per il debito pubblico conseguente all'incasso di oltre 3,6 miliardi di euro, con relativa riduzione proporzionale del costo del debito; a partire dall'apporto ha preso avvio una gestione professionale del portafoglio immobiliare.

**L'attività di regolarizzazione tecnica e urbanistica: due diligence pre e post-acquisitiva**

Il trasferimento/apporto degli immobili del Fondo FIP è avvenuto in un arco temporale molto ristretto: in meno di 6 mesi sono stati apportati quasi 400 immobili in tutta Italia, pari a oltre 3.000.000 m<sup>2</sup> di superficie complessiva.

Per questo motivo, le attività di due-diligence pre-acquisitiva<sup>10</sup> sono state accelerate e hanno comportato l'inserimento – nell'atto di trasferimento/apporto – di una serie di 'garanzie' che lo Stato ha posto in merito alla regolarizzazione del «compendio immobiliare». Per questo le analisi pre-acquisitive si sono limitate all'indagine dei parametri utili a determinare il canone di mercato dell'intero portafoglio.

by the Ministry of Economics and Finance (MEF), with the assistance of advisors<sup>5</sup>; the investment management company in charge of its creation and management was selected by a competitive procedure<sup>6</sup>. The value of the real estate was determined based on the independent assessor's estimate report, as to which the Land Registry expressed its opinion of adequacy pursuant to Article 3, paragraph 9 of Law 410/2001. Based on the analyses and the values attributed to the real estate on 23 December 2004, the Ministry of Economics and Finance issued a Decree of Award and, in agreement with other authorised Ministries, two Decrees of Transfer<sup>7</sup>, which allowed the identified property to be contributed to the Fund<sup>8</sup>. In exchange for the property contributed (164 parcels with a value of 1,392.2 million Euros), the Fund issued

all 13,292 Class A shares to the Ministry of Economics and Finance (MEF), the sole subscriber. The property included in the Decrees of Transfer (232 properties with a total value of approximately 1,993 million Euros) were instead sold to the Fund. In all, the property portfolio awarded/transferred to the FIP (Public Real Estate Investment Fund) consisted of 394 properties with a value of € 3,696,317,000.00<sup>9</sup>. This divestment transaction brought an immediate benefit to the public debt with proceeds of more than 3.6 billion Euros, which also proportionally reduced the cost of debt. The contribution also ushered in professional management of the real estate portfolio.

glio, con l'obiettivo di concludere il lavoro preparatorio entro il 2004. A partire dal 2005 ha preso avvio l'attività di due-diligence post-acquisitiva: rilievi planimetrici di dettaglio, censimento dei «contratti di terzi» e/o «gravami», eventuale legame di funzionalità con le funzioni delle pubbliche amministrazioni utilizzatrici, verifica della coerenza tra perimetro trasferito/apportato, verifica della coerenza tra stato di fatto e decreti di individuazione e trasferimento/apporto, regolarizzazione catastale, attivazione delle procedure di regolarizzazione edilizia/urbanistica, verifica della corretta completezza della procedura di eventuale «verifica di interesse culturale» e relativa autorizzazione alla vendita con prescrizioni e apposizione di eventuali vincoli ex Legge 42/2004.

In particolare le attività di regolarizzazione edilizia-urbanistica si sono svolte con la collaborazione del Ministero dell'Economia e Finanze tramite l'attivazione delle procedure di regolarizzazione degli immobili in compendio ai sensi del D.L. 269/03 e quindi del D.P.R. 383/94. Per questo la Società di Gestione ha svolto una sostanziale attività di project management, coordinando consulenti legali, tecnici e professionisti specializzati per la redazione di elaborati da allegare alle istanze da promuovere nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La base normativa entro la quale il Fondo FIP ha richiesto al MEF di attivare le procedure di regolarizzazione si basa sul D.L. n.351 del 25 settembre 2001, convertito in L. n. 410 del 23 novembre 2001<sup>11</sup>: in base a questo decreto viene stabilito che, ai fini della valorizzazione dei beni immobili appartenenti allo Stato, alle Regioni o ad altri enti pubblici, il Ministero dell'Economia e delle Finanze possa convocare una o più conferenze di servizi o promuovere accordi di programma e che, ai fini della dismissione degli immobili, lo Stato e gli altri Enti pubblici siano esonerati dalla consegna della documentazione relativa alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica, edilizia e fiscale. Tale previsione presuppone che successivamente al trasferimento al Fondo vengano reperiti e/o formati gli atti e i documenti necessari alla vendita degli immobili stessi da parte del Fondo<sup>12</sup>. In sostanza, è possibile 'regolarizzare' gli immobili apportati al Fondo mediante la formazione dei titoli abilitativi che non siano stati reperiti o rilasciati al momento del trasferimento/apporto mediante: procedura di accertamento di conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi fatta

**Technical and city planning regularisation activity; pre- and post-acquisition due diligence**

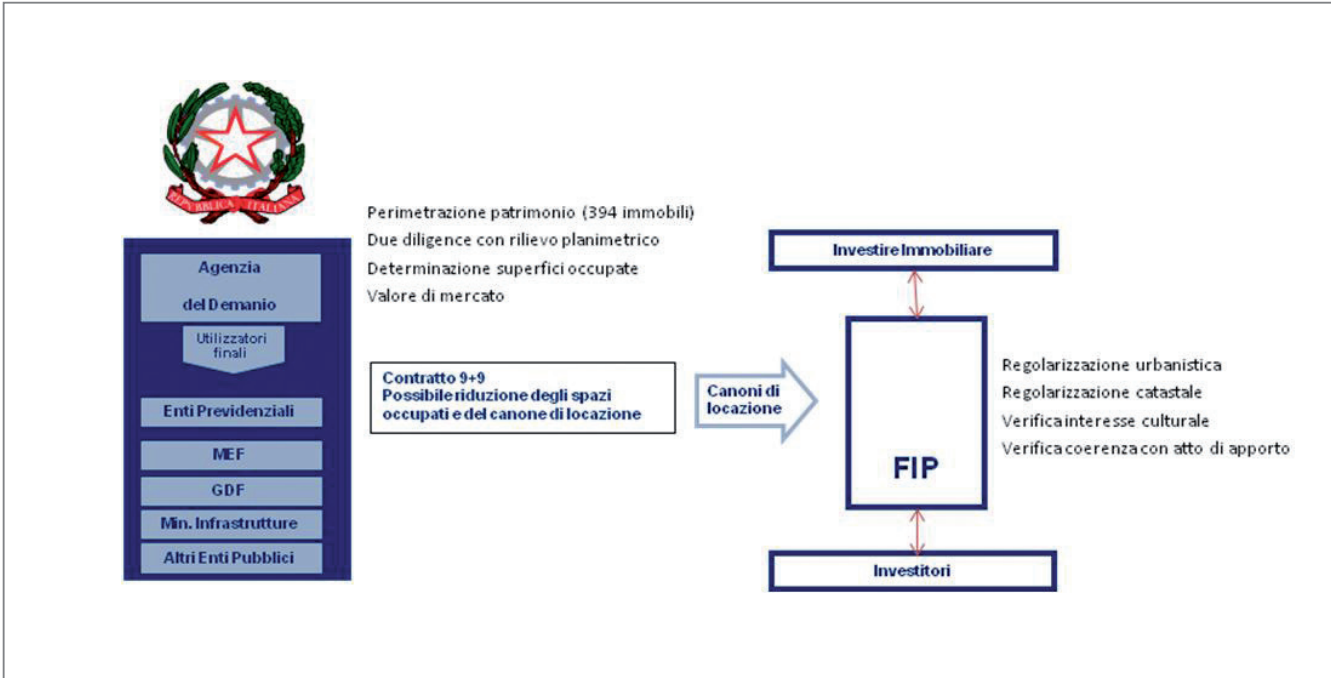
The transfer/contribution of the property to the FIP Fund occurred within a very narrow timeframe: in less than six months, almost 400 properties all over Italy were contributed, more than 3,000,000 m<sup>2</sup> of total area. Consequently, the pre-acquisition due diligence activities<sup>10</sup> were accelerated, and a series of State 'guarantees' were included in the transfer/contribution documents as to the regularisation of the «real estate portfolio». In addition, the pre-acquisition analyses were limited to examining parameters for determining the entire portfolio's market rents, with the objective of concluding the preparatory work by 2004.

Starting in 2005, the post-acquisition due diligence activities began:

detailed planimetric surveys, census of «third-party contracts» and/or «encumbrances», any connections between permitted use and the functions of the public administration users, verification of consistency within transferred/contributed perimeter, verification of consistency between existing status and decrees of identification and transfer/contribution, cadastral regularisation, initiation of construction/urban planning regularisation procedures, verification that any «verification of cultural interest» procedure was complete, and related authorization for sale with limitations and any constraints pursuant to Law 42/2004. In particular, the construction/urban planning regularisation activities were carried out with the collaboration of the Ministry of Economics and Finance via initiation of portfolio

dallo Stato con la Regione interessata<sup>13</sup>, Conferenza di Servizi<sup>14</sup>, ricorso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>15</sup>.

02 |



Ad oggi le procedure attivate e promosse tra Società di Gestione e MEF presso le competenti strutture regionali<sup>16</sup> sono state concluse completamente per 285 immobili (corrispondenti a una superficie lorda di circa 2,1 milioni di m<sup>2</sup>) e sono in corso per altri 109 immobili. Le attività per l'esatta perimetrazione e individuazione degli immobili del compendio tramite l'Agenzia del Demanio e il MEF hanno comportato la conclusione positiva delle attività per 228 immobili (per una superficie lorda complessiva di circa 1,5 milioni di m<sup>2</sup>) e sono in corso perimetrazioni di altri 166 immobili. A questo deve aggiungersi l'attività che coinvolge i competenti uffici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, per la verifica della situazione inerente alle criticità per gli immobili di costruzione

02 | Schema rappresentante il Fondo Immobiliare Pubblico, elaborazione dell'autore su dati Fondo Immobiliare Pubblico, [www.fondoimmobiliarepubblici.it](http://www.fondoimmobiliarepubblici.it).  
Diagram representing the Public Real Estate Investment Fund, compilation by the author of Public Real Estate Investment Fund data, [www.fondoimmobiliarepubblici.it](http://www.fondoimmobiliarepubblici.it).

real estate regularization procedures pursuant to Decree Law 269/03 and, therefore, Presidential Decree 383/94. For this purpose, the Management Company performed significant project management functions, coordinating legal consultants, technicians and specialised professionals to prepare reports to be attached to the applications being submitted to the Ministry of Economics and Finance. The legal basis for the FIP Fund's requesting the MEF to initiate the regularisation procedures is Decree Law no. 351 of 25 September 2001, converted into Law no. 410 of 23 November 2001<sup>11</sup>. Based on this decree, it was established that, for purposes of enhancing property belonging to the State, the Regions and other public entities, the Ministry of Economics and Finance may convene one or more public agency meetings

or promote local area plans and, for purposes of disposition of the property, the State and the other Public Entities are exonerated from delivery of documentation relating to ownership of the property and urban planning, construction and tax compliance. This assumes that following the transfer to the Fund, all documentation necessary for the Fund's sale of the property will be obtained and/or prepared<sup>12</sup>. In substance, it is possible to 'regularise' the property contributed to the Fund by means of any of the following: preparation of qualifying instruments that had not been obtained or released when the transfer/contribution occurred, a procedure to ascertain compliance with legal limitations and city planning and construction plans made by the State with the Region involved<sup>13</sup>, Public Agency Meetings<sup>14</sup>, and recourse to the Prime Minister<sup>15</sup>.

ultracinquantennale e/o vincolati<sup>17</sup>; al 31 dicembre 2011 si contano concluse positivamente indagini per 286 immobili (pari a una superficie lorda complessiva di circa 2,3 milioni di m<sup>2</sup>) e sono in corso per ulteriori 108 immobili.

In parallelo sono state svolte attività mirate alla esatta perimetrazione e individuazione degli immobili del compendio per verificare la correttezza e completezza dei decreti di individuazione e quindi trasferimento/apporto al fine di avere una corretta e completa 'provenienza' utile e necessaria per la successiva vendita degli immobili<sup>18</sup>.

**Conclusioni** Nonostante l'intensa attività di due diligence e regolarizzazione post-acquisitiva svolta dal 2006 al 2011, la regolarizzazione del compendio immobiliare, finalizzata alla cessione a terzi, non può dirsi conclusa. Infatti, le normative emanate successivamente all'apporto hanno comportato ulteriori attività da parte della Società di Gestione del Fondo, in particolare:

- attribuzione di incarichi per l'ottenimento dell'attestazione di certificazione energetica (ACE) per tutti gli immobili oggetto di vendita;
- verifica delle eventuali opere/attività edilizie svolte dalle pubbliche amministrazioni utilizzatrici in assenza o difformità di titoli edilizi privatistici (dal mese di dicembre 2004 gli immobili pur di uso pubblico sono di proprietà privata e in quanto tali soggetti a tutte le norme di cui alla normativa edilizia-urbanistica specifica);
- conseguente eventuale attivazione di pratiche di sanatoria di tipo privatistico (previa intimazione alle pubbliche amministrazioni utilizzatrici e/o al conduttore di rimessa in pristino o attivazione diretta delle sanatorie) al fine di poter garantire negli atti di rivendita la completa regolarità edilizia-urbanistica di ciascun immobile;
- attività di certificazione catastale ai sensi della Legge 122/2010 per la certificazione della esatta corrispondenza delle planimetrie catastali depositate presso l'Agenzia del Territorio competente con lo stato dei luoghi e la verifica della corretta intestazione dei beni, eventualmente con tutte le pratiche anche catastali necessarie (inserimento in mappa, DOC-FA, ecc);
- trascrizione e voltura presso i competenti uffici dell'Agenzia del Territorio di tutti gli immobili oggetto di trasferimento/apporto (dopo la completa perimetrazione e regolarizzazione catastale).

To date, the procedures initiated and promoted between Management Companies and the MEF at authorized regional organizations<sup>16</sup> have been fully completed for 285 properties (with a gross area of approximately 2.1 million m<sup>2</sup>) and are in process for another 109 properties. Precise boundary definitions and identification of the portfolio properties through the State Property Agency and the MEF have been successfully completed for 228 properties (for a gross area of approximately 1.5 million m<sup>2</sup>) and boundary definitions are in process for another 166 properties. In addition, officials at the Ministry of Cultural Heritage and Activities are verifying the critical factors for buildings constructed more than 50 years ago and/or restricted buildings<sup>17</sup>. As of 31 December 2011, examinations were successfully concluded for

286 properties (for a gross area of approximately 2.3 million m<sup>2</sup>) and are in process for another 108 properties. In conjunction with this, precise boundary definitions and identification of the portfolio properties have been made to verify the accuracy and completeness of the decrees of identification and thus transfer/contribution. This makes it possible to have an accurate and complete 'chain of title' which is necessary for subsequent sale of the property<sup>18</sup>.

#### **Conclusions**

Notwithstanding the intense post-acquisition due diligence and regularisation activities performed from 2006 to 2011, the regularisation of the property portfolio, geared to sale to third parties, is not yet complete. In fact, regulations issued following the contribution have required the

Fund Management Company to take additional steps, in particular: assignment of tasks to obtain the energy certification attestation (ACE) for all properties to be sold; verification of any construction work/activity carried out by the public administration users either without or not in compliance with private building permits (since December 2004, real estate, even if in public use, is private property and as such is subject to all laws relating to specific construction/urban planning regulations); consequent initiation of amnesty procedures of the private law type (by means of an order to the public administration users and/or to the party performing restoration or direct initiation of amnesty procedures) in order to be able to guarantee in the resale documentation

L'esperienza del fondo FIP suggerisce come, indipendentemente dallo strumento o dal veicolo finanziario adottato, l'attività di valorizzazione e/o di dismissione presupponga un approccio che non può prescindere dalla conoscenza puntuale delle caratteristiche di ogni singolo edificio e come questa sia assolutamente necessaria alla generazione di valore.

Inoltre questa esperienza attribuisce significativa responsabilità all'attività di gestione di un patrimonio, sia esso pubblico che privato: un processo continuo, proattivo e circolare, in grado di rendere ogni immobile coerente a una domanda di mercato che, in assenza di informazioni formalizzate, regolarità e perimetrazione (tecnica, normativa, urbanistica, documentale), non sarebbe possibile intercettare.

#### NOTE

<sup>1</sup> Secondo stime del Ministero dell'Economia e delle Finanze e Cassa Depositi e Prestiti, la stima a valore di mercato del conto patrimoniale dello Stato è di 1.815 milioni di euro, 700 dei quali fruttiferi, costituiti da crediti, partecipazioni, immobili e concessioni.

<sup>2</sup> I primi dati in questo senso arrivano a seguito del lavoro della commissione presieduta dal prof. Sabino Cassese, "Relazione della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, n. 4, pp. 1117-1169.

<sup>3</sup> A titolo esemplificativo, il rendimento medio degli immobili protagonisti dell'operazione SCIP (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici) si attestava intorno al 2,17%, mostrandosi insufficiente alla copertura anche dei soli costi di manutenzione straordinaria.

<sup>4</sup> Il Fondo FIP è il più grande fondo di investimento immobiliare in Europa, realizzato in applicazione del Decreto Legge n. 351 del 25 settembre 2001 (convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge n. 410 del 23 novembre 2001), che è una delle leggi che fondano l'attività di privatizzazione e valorizzazione dei beni immobiliari pubblici.

<sup>5</sup> Banca IMI S.p.A., Barclays Capital Plc, Lehman Brothers International Europe e Royal Bank of Scotland Plc.

<sup>6</sup> Investire Immobiliare SGR S.p.A., società appartenente al gruppo bancario Banca Finnat Euramerica.

<sup>7</sup> I Decreti sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana in data 28 dicembre 2004.

full construction/urban planning compliance for each property; cadastral certification activity pursuant to Law 122/2010 as to the exact correspondence of the cadastral planimetric maps registered with the authorized Land Registry with the areas' status and verification of accurate registration of the properties, with all procedures (including cadastral procedures) that may be necessary (insertion in mapping, DOC-FA [electronic land registry buildings records], etc.); transcription and registration at authorized Land Registry offices of all property to be transferred/contributed (after full boundary definition and cadastral regularisation).

The FIP Fund experiment suggests how, apart from the financial structure or vehicle adopted, enhancement

and/or disposition activities require an approach that entails accurate knowledge of every single building, which is absolutely necessary to generate value.

In addition, this experiment involves significant responsibility for property management, whether public or private: a continuous, proactive and circular process to make each parcel of property responsive to market demand, which, in the absence of formalized information, compliance and boundary definition (whether technical, regulatory, urban planning or documentary) would not be possible.

#### NOTES

<sup>1</sup> According to estimates of the Ministry of Economics and Finance and *Cassa Depositi e Prestiti* [Savings and Loan Bank] the property reflected on the State's statement of net assets

- <sup>8</sup> Si tratta di immobili con uso diverso dal residenziale.
- <sup>9</sup> Valore stimato al 2004.
- <sup>10</sup> La due diligence pre-acquisitiva ha l'obiettivo di individuare tutte le situazioni di criticità o di incertezza che potrebbero avere forti impatti sulla transazione o sulle condizioni di definizione del valore di mercato.
- <sup>11</sup> In particolare l'art. 3 commi 15-17-18 e l'art. 4.
- <sup>12</sup> Come da comma 1 bis dell'art. 29 del D.L. 269/2003, convertito in L. 326/2003.
- <sup>13</sup> Art.2 del D.P.R. n. 383/1994.
- <sup>14</sup> Art. 3 del D.P.R. n.383/1994.
- <sup>15</sup> Art. 81 D.P.R. 616/77.
- <sup>16</sup> Ai sensi del DPR 383/94 - così come normato dal D.L. 269/03.
- <sup>17</sup> Si intende alla data del trasferimento al fondo FIP.
- <sup>18</sup> A tal fine sono stati emessi decreti di rettifica, di nuova individuazione o integrazione, e comunicazioni ai sensi dell'art. 4 del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 29 dicembre 2005 (cd. Decreto Patrimonio Uno) e decreti di ricognizione catastale.

## REFERENCES

- Arsi, M. (2003), "I beni pubblici", in Cassese, S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, tomo II, Milano, pp. 1705-1787.
- Alpa, G. e Saccomani, A. (2007), *Procedure negoziali, due diligence e memorandum informativi*, I contratti, Ipsoa, n.3.
- Cacciamani, C. (2006), *I fondi immobiliari ad apporto specializzati*, Egea, Milano.
- Greco, N. e Ghelarducci, F. (1982), *I beni pubblici in Italia. Profili funzionali e problemi di gestione*, Bologna.
- Pisani, B. (2003), *La valorizzazione strategica degli immobili*, Il sole 24 Ore, Milano.
- Reviglio, E. (2008), "La quantificazione del patrimonio immobiliare dello Stato e delle Amministrazioni locali", in *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico: una grande opportunità per il Paese*, atti del Seminario Fondazione Magna Carta e Istituto Bruno Leoni, Roma, 5 luglio 2008, pp. 5-7.
- Reviglio, E. (2011), *Seminario sul patrimonio pubblico*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 30 settembre 2011.
- Scalera, S. (2011), *Indagine conoscitiva sulle tematiche relative all'utilizzo degli immobili di proprietà dello Stato da parte delle Amministrazioni Pubbliche*, seduta della Commissione VI Finanze.
- Tronconi, O. (2007), "Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico", in Tronconi, O., Ciaramella, A. e Pisani, B. (2007), *La gestione di edifici e patrimoni immobiliari*, Il sole 24 Ore, Milano, pp. 17-22.

has a market value of 1,815 million Euros, 700 of which generate revenue, consisting of credits, equity interests, real estate and licences.

<sup>2</sup> The earliest data for this purpose resulted from the work of the commission chaired by Prof. Sabino Cassese, "Relazione della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico" [Report of the Investigatory Commission on Public Real Estate], in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1986, no. 4, pp. 1117-1169.

<sup>3</sup> As an example, the average yield of the real estate subject to the SCIP (Public Real Estate Securitisation Company) transaction was certified at approximately 2.17%, which is not sufficient even to cover costs of extraordinary maintenance.

<sup>4</sup> The FIP fund is the largest real estate investment fund in Europe, created by application of Decree Law no. 351 of 25

September 2001 (converted into law, with amendments, by Law no. 410 of 23 November 2001), which is one of the laws that initiated activities to privatise and enhance public real estate.

<sup>5</sup> Banca IMI S.p.A., Barclays Capital Plc, Lehman Brothers International Europe and Royal Bank of Scotland Plc.

<sup>6</sup> Investire Immobiliare SGR S.p.A., a company belonging to the banking group Banca Finnat Euramerica.

<sup>7</sup> The Decrees were published in the Official Gazette of the Italian Republic on 28 December 2004.

<sup>8</sup> Real estate used for purposes other than residential.

<sup>9</sup> Value estimated in 2004.

<sup>10</sup> The objective of pre-acquisition due diligence is to identify critical situations or uncertainties which could have strong impacts on the transaction or market value.

<sup>11</sup> In particular, Art. 3 paragraphs 15, 17

and 18 and Art. 4.

<sup>12</sup> Such as pursuant to paragraph 1 bis of Art. 29 of Decree Law 269/2003, converted into Law 326/2003.

<sup>13</sup> Art. 2 of Presidential Decree no. 383/1994.

<sup>14</sup> Art. 3 of Presidential Decree no. 383/1994.

<sup>15</sup> Art. 81 of Presidential Decree no. 616/77.

<sup>16</sup> Pursuant to Presidential Decree 383/94, as made into law by Decree Law 269/03.

<sup>17</sup> At the time of transfer to the FIP fund.

<sup>18</sup> For this purpose, decrees of correction, new identification or integration were issued, all communications pursuant to Art. 4 of Ministry of Economics and Finance Decree of 29 December 2005 (so-called Property Decree One) and cadastral recognition decrees.



# Valorizzazione dei beni culturali pubblici e strategie di riuso

Stefania De Medici, [sdemedi@unict.it](mailto:sdemedi@unict.it)  
Maria Rita Pinto, [pinto@unina.it](mailto:pinto@unina.it)

**Abstract.** L'alienazione ed il conferimento in concessione del patrimonio immobiliare pubblico determinano frequentemente variazioni di destinazione d'uso, che richiedono l'adeguamento a nuove esigenze. Le scelte di riuso sono spesso operate in assenza di una strategia di valorizzazione ad ampia scala, che investa le componenti fisiche, economiche e sociali del contesto insediativo. Emerge, quindi, l'esigenza di definire strumenti in grado di supportare le scelte degli attori coinvolti nel processo di privatizzazione, garantendo il rispetto dei valori dei beni e delle direttrici di sviluppo del territorio. Il contributo illustra un metodo finalizzato a guidare, nell'individuazione di nuovi usi, gli enti proprietari di immobili con valore culturale e le strutture che svolgono attività di controllo.

**Parole chiave:** Valorizzazione, Alienazione, Concessione, Riuso, Beni culturali

RICERCA/RESEARCH

**Introduzione** Negli ultimi decenni si è assistito ad un progressivo cambiamento nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico: la necessità di risanare i conti pubblici ha indotto i governi che si sono susseguiti ad emanare provvedimenti per favorirne l'alienazione, la concessione a privati e la locazione, con l'obiettivo di trasformare i beni immobili da voce di costo a risorsa finanziaria. Tale tendenza è finalizzata non soltanto a incrementare in tempi brevi le entrate dello Stato e degli enti territoriali, ma anche a ridurre drasticamente i costi di gestione e manutenzione dei beni.

Il ricorso alla vendita dei beni pubblici, che ha coinvolto anche immobili con rilevante valore culturale, ha avviato un ampio dibattito sui benefici e i rischi legati all'attuazione della politica delle privatizzazioni applicata al patrimonio immobiliare del nostro paese. Per la pubblica amministrazione, i vantaggi derivanti dall'alienazione e dalla concessione dei propri beni sono principalmente di due tipi: liberarsi da carichi onerosi, in termini di gestione e di tutela, e disporre di nuove risorse finanziarie da reinvestire per la valorizzazione della restante parte del patrimonio pubblico. Nella prassi diffusa, questa duplice finalità non ha prodotto esiti positivi rilevanti, né in relazione agli obiettivi economici, né in relazione agli obiettivi di tutela e valorizzazione dei beni culturali. D'altro canto, la perdita della proprietà pubblica e le limitazioni poste alla pubblica

**Stefania De Medici**  
Dipartimento di Architettura  
(DARC), Università degli Studi  
di Catania, I

**Maria Rita Pinto**  
Dipartimento di Configurazione  
e Attuazione dell'Architettura  
(DICATA), Università degli  
Studi di Napoli "Federico II", I

Public cultural heritage  
properties enhancement  
and reuse strategies

**Abstract.** The sale and the granting of long-term licence to let private stakeholders use public buildings often lead to changes in the buildings' use, requiring compliance with new needs. Reuse choices are often taken without a large-scale enhancing strategy concerning physical, economic and social context. Therefore it is necessary to define evaluation patterns to support the choices of the operators involved in the privatization process, in order to preserve the values of the assets and to guarantee the land's development trends. The paper shows a method set to guide both local and central governments – as owners of cultural heritage properties – and public departments – performing control activities on cultural heritage management – in deciding new uses for buildings.

**Key words:** Enhancement, Sale, Use licence, Reuse, Cultural heritage properties

## Introduction

During the last few decades there has been a continuous change in the management of public real estate: the need to restore the budget to balance has led governments to enact measures to facilitate the sale, the granting of long-term use licences to private stakeholders use and the renting, in order to transform the real estate from cost item to financial resource. This trend is not only aimed to rapid increase of the State and Local Government income, but also allows owners to reduce dramatically the cost of both managing and maintenance of the assets. The sale of public assets – that also has been involving properties with relevant cultural value – has sparked a strong debate about benefits and risks due to the Italian privatization policies of the real estate. Alienation and granting of long-

ISSN online: 2239-0243  
© 2011 Firenze University Press  
<http://www.fupress.com/techn>

fruizione anche nei casi di conferimento in concessione o locazione, hanno arrecato un evidente danno alla collettività.

La diffusa presenza sul territorio nazionale di beni con valore culturale è una risorsa che rende l'Italia un modello unico al mondo, sostenuto da un efficace sistema di leggi e organismi di tutela (Settis, 2002).

Gli immobili pubblici che concorrono alla costituzione di tale risorsa impongono, per garantire l'interesse collettivo, la definizione di strategie di valorizzazione che assumano quale obiettivo prioritario la conservazione e siano, al tempo stesso, in grado di innescare circoli virtuosi di sviluppo territoriale e locale. Tali scopi possono essere raggiunti solo da una pubblica amministrazione in grado di governare l'intero processo decisionale che porta alla privatizzazione, dotandosi di strumenti di supporto alle decisioni.

Il concetto di «patrimonio culturale» rinvia a due distinte accezioni: quella di «patrimonio», che si riferisce al concetto di possesso e godimento esclusivo, e quella di «cultura», termine associato a valori riconosciuti dalla collettività, propri di un bene pubblico. La dizione «patrimonio culturale» «sostituisce pericolosamente all'originale connotazione di cultura una di sapore economico, propria dei sostantivi bene, eredità o patrimonio; quest'ultimo, per sua natura, è costretto a rendere, altrimenti lo si liquida. Cosa palesemente assurda e grottesca, se riferita alle antiche testimonianze di civiltà, di storia e d'arte» (Carbonara, 1996).

Al fine di tutelare la funzione civile e simbolica dei beni culturali, il ruolo di indirizzo e di controllo degli interventi sul costruito che la pubblica amministrazione deve assumere appare strategico e richiede, per risultare efficace, la creazione di nuovi modelli di collaborazione con i privati.

Il tema della privatizzazione, formale e indiretta, dei beni culturali pubblici in Italia è stato al centro delle attività di ricerca del gruppo di lavoro costituito da docenti e ricercatori afferenti alle Università di Catania (sede di Siracusa), Napoli e Palermo<sup>1</sup>. La ricerca ha condotto all'elaborazione di uno strumento di supporto alle decisioni della pubblica amministrazione e degli attori privati (acquirenti o concessionari), con la finalità di gestire in modo efficace ed efficiente i processi di privatizzazione dei beni pubblici. L'analisi dei casi studio – relativi alle operazioni di privatizzazione condotte dall'entrata in

term use licences for governmental assets its assets should cause two benefits: allows owners to remain free from burdensome loads, in terms of management and protection costs, and also provides them with new financial resources for the development of other public assets. However, in common practice, these two aims have not produced significant positive results, neither in terms of economic growth, not in terms of protection and enhancement of cultural heritage. In addition, the loss of public ownership and the limitations to public use, even in case of granting under use licence or renting, have brought disadvantages to the society.

What makes Italy an unique venue in the world is the widespread presence of cultural assets and their preservation pattern, supported by an effective system of laws and public departments,

performing control activities on cultural heritage management (Settis, 2002).

In order to protect public interest, the public heritage properties require enhancement strategies, which assume conservation as a priority. These approach should also set up virtuous processes of social and economic development. These aims can be achieved only by a government able to manage the whole decision-making process leading to privatization, by deploying decision-support tools. The idea of «cultural heritage» refers to two different meanings: «heritage», which refers to the concept of possession and sole tenure, and «culture», which refers to values shared within the community and peculiar of a public asset. The phrase «cultural heritage» «dangerously replaces the original connotation of culture with another of economic taste, typical of

the nouns asset, inheritance or estate; the latter, by its nature, is forced to produce income, otherwise it must be sold. This thing is clearly absurd and grotesque, if referred to ancient statements of civilizations, history and art» (Carbonara, 1996, translation of the author).

In order to protect civil and symbolic function of the cultural heritage, public administration should take a strategic role of guidance and control of buildings' transformations; to be effective, this requires new models of collaboration with the private stakeholders.

The privatization of public cultural heritage in Italy has been the research topic of the working team consisting of professors and researchers of the Schools of Architecture of Syracuse (University of Catania), Naples and Palermo<sup>1</sup>. The research led to the

vigore dei provvedimenti di legge che favoriscono l'alienazione e il conferimento in concessione per lunghi periodi di beni immobili pubblici con valore culturale – ha restituito un interessante quadro di criticità relativo alle procedure e agli strumenti attualmente disponibili.

Per avviare il processo di privatizzazione dei propri immobili, gli enti pubblici hanno il compito di quantificare e qualificare il patrimonio culturale e di indicare nuove destinazioni d'uso, compatibili con il sistema di valori di ciascun immobile, al fine di evitare trasformazioni incontrollate per il loro adeguamento a nuovi requisiti. Ciò richiede la definizione di procedure e strumenti che consentano di verificare la compatibilità tra l'edificio e le attività che in esso possono essere insediate, ricercando un equilibrio tra conservazione e trasformazione dei beni.

Nell'ambito del più vasto tema del recupero edilizio e urbano, il riuso degli edifici pubblici con valore culturale interessati dal processo di privatizzazione offre significative opportunità per avviare processi di sviluppo sostenibile. In questo caso risulta indispensabile verificare gli impatti che investono il contesto: le nuove attività insediate possono produrre effetti positivi, qualora siano in grado di innescare processi di recupero diffuso in aree degradate. Esse, tuttavia, possono anche determinare effetti negativi causati, ad esempio, dall'incremento di flussi di utenza in contesti già fortemente congestionati.

In accordo con il principio di tutela sostenibile dei beni immobili pubblici trasferiti ai privati, la verifica delle scelte di riuso ha l'obiettivo di garantire la salvaguardia dei valori culturali nelle azioni di valorizzazione di risorse edilizie esistenti. In particolare, le nuove funzioni devono essere in grado non solo di tutelare l'identità del bene, ma anche di garantire una significativa crescita dei valori economici e sociali (Fusco Girard e Nijkamp, 1997). Le aspettative della collettività risultano determinanti nella definizione delle strategie di riuso, che possono contribuire al miglioramento della qualità di vita, incrementando dotazioni funzionali, infrastrutture e servizi, con risvolti positivi sul contesto socio-economico. Al contrario, le scelte di riuso sono spesso attuate in assenza di strategie ad ampia scala, in grado di ottenere l'integrazione tra i valori fisici, economici e sociali espressi dai manufatti da recuperare e dai contesti in cui sono inseriti.

development of a method able to support decision-making of public authorities and private stakeholders (buyers or managers), with the aim of managing effectively and efficiently the privatization processes of public buildings. The research team has selected several case studies among the privatization actions conducted from the become in force of the current laws, that encourage the sale of public cultural heritage properties and the granting of long-term management licences. The analysis gave an interesting picture of criticality concerning procedures and currently available tools. In order to start the public property privatization process, authorities should quantify and qualify their cultural heritage and choose new functions. Uses have to be compatible with the value system of each property, to avoid

uncontrolled transformations due to the adaptation to new needs. This requires to outline procedures and tools, to check compatibility between buildings and new activities, balancing preservation and transformation.

Within the broader issue of building and urban recovery, reuse of public cultural buildings involved in the privatization process offers important opportunities to enact sustainable development processes. It is essential to check environmental impacts. New uses can produce positive effects, if they can spark off widespread recovery processes in degraded areas. They, however, can also cause adverse effects due, for example, to the increase of users' flow in severely congested areas.

In accordance with sustainable protection of public real estate passed to private stakeholders, the control

of reuse choices aims to ensure the preservation of cultural values in building enhancement. In particular, new functions must be able not only to protect the building's identity, but also to ensure a significant growth in economic and social values (Fusco Girard and Nijkamp, 1997). The community's expectations play a strategic role in reuse strategies, in order to improve quality of life, increasing activities, infrastructure and services, with positive effects on socio-economic development. On the contrary, reuse choices are often implemented without large-scale strategies, which would integrate physical, economic and social values of both buildings and their areas.

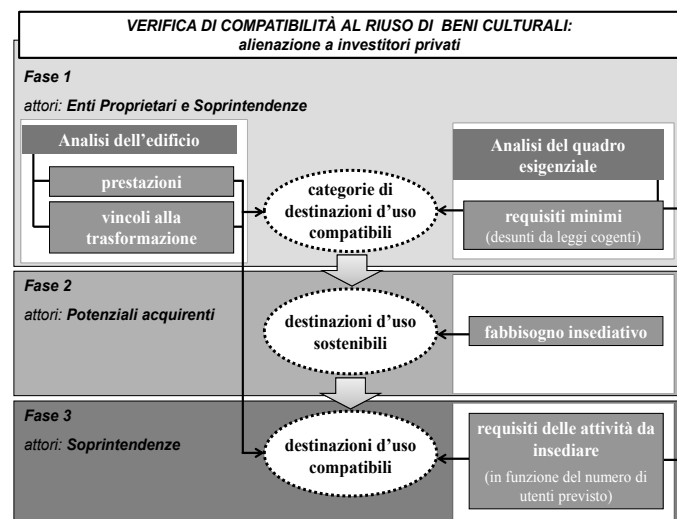
## Metodologia

La selezione di nuove funzioni per edifici venduti o concessi in uso a privati è condotta, solitamente, antepoendo obiettivi di profitto della proprietà al più generale interesse della collettività. Ciò espone al rischio di rilevanti trasformazioni – indispensabili per adeguare i beni alle esigenze dei nuovi utenti – che causano la perdita, quantitativa e qualitativa, delle informazioni che gli edifici storici comunicano e il decremento del loro valore culturale (Pinto, 2004). Il conflitto tra istanze di conservazione e istanze di trasformazione generato dall'insediamento di nuove attività deve essere gestito attraverso la tutela di tale valore, ponendo dei vincoli in grado di preservare l'identità del costruito.

L'indicazione di destinazioni d'uso compatibili, operata dagli enti pubblici prima dell'alienazione o del conferimento in concessione dei beni, fornisce ai privati dati indispensabili a valutare l'opportunità dell'investimento, in relazione ai costi di intervento da sostenere e al raggiungimento di condizioni di adeguatezza per la funzione da insediare. Ciò favorisce la trasparenza del processo di contrattazione pubblico-privato, che precede l'autorizzazione alla realizzazione delle opere.

Il metodo elaborato consente di indirizzare le azioni di valorizzazione diffusa del patrimonio edilizio pubblico con valore culturale attraverso l'impiego di un modello di conoscenza basato sulla lettura in chiave sistemica dei molteplici valori riconoscibili nel costruito (De Medici, 2010). La selezione di nuove destinazioni d'uso compatibili con immobili esistenti prevede fasi successive di acquisizione e confronto di informazioni; ciascuna fase corrisponde ad uno step del processo decisionale e viene condotta da attori differenti, in funzione di quando prescritto dal Codice per i Beni Culturali ed il Paesaggio<sup>2</sup>.

L'iter per l'alienazione dei beni immobili con valore culturale è articolato in tre fasi (Fig. 1). Nella prima, l'ente proprietario propone la nuova destinazione d'uso, sottoponendola al vaglio della Soprintendenza, che ne valuta la compatibilità con le esigenze di tutela del valore culturale del bene. Qualora la funzione proposta risulti incompatibile, la Soprintendenza può indicare destinazioni d'uso alternative. Lo svolgimento di tale fase necessita di una preliminare definizione delle strategie di sviluppo del contesto urbano e territoriale, in funzione delle quali gli enti proprietari



01 | La verifica di compatibilità al riuso nel processo di alienazione (artt. 53-54, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 come modificato dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62)

*Reuse compatibility evaluation in the sale process (items 53-54, Leg. Decr. January 22 2004, n. 42 amended by Leg. Decr. March 24 2006, n. 156 and Leg. Decr. March 26 2008, n. 62)*

potranno individuare nuovi usi per gli immobili. Non essendo ancora definite in dettaglio e dimensionate le attività da insediare, le Soprintendenze potranno operare la valutazione confrontando informazioni relative a prestazioni e vincoli alla trasformazione dell'edificio con requisiti determinati dalle prescrizioni di legge previste per la funzione proposta. Saranno esclusi dal confronto i requisiti definiti in funzione del numero di utenti previsto, non essendo stato ancora elaborato, in questa fase, il progetto di riuso.

La seconda fase del processo è condotta dai privati interessati all'acquisto dei beni: tra le destinazioni d'uso ritenute compatibili con il sistema di valori degli immobili, essi devono individuare nuove funzioni in grado di garantire la convenienza economica del loro investimento. A tal fine, deve essere svolta un'analisi del fabbisogno insediativo dell'area, che consenta di selezionare attività 'trainanti', capaci di produrre reddito, alle quali associare attività 'trainate', capaci di soddisfare le istanze culturali e sociali poste dalla collettività (Caterina, 2007; Fusco Girard e Nijkamp, 1997). In funzione degli esiti di tale indagine, i soggetti che riterranno vantaggioso l'investimento procederanno all'acquisto dei beni e all'elaborazione del progetto di riuso.

L'ultima fase del processo decisionale ha l'obiettivo di verificare la compatibilità di tale progetto con il sistema dei vincoli alla trasformazione dell'edificio. Le nuove attività da insediare vengono dimensionate in relazione alle esigenze dell'area e alle prestazioni di contenibilità dell'immobile. Ciò permette di definire scelte di progetto, da sottoporre al controllo della Soprintendenza per la verifica di compatibilità con le caratteristiche della preesistenza. Come nella prima fase decisionale, è necessario porre a confronto le prestazioni garantite dall'edificio e i suoi vincoli alla trasformazione, con i requisiti determinati dai possibili usi. Il metodo elaborato richiede, in questa fase, il rilevamento di dati di dettaglio per verificare la rispondenza dell'edificio ai requisiti delle attività, in funzione del numero di utenti.

Nell'iter per il conferimento in concessione d'uso a privati, il processo decisionale richiede due fasi di verifica (Fig. 2). Nella prima fase, l'Agenzia del Demanio, in funzione di programmi di valorizzazione del territorio, concorda con gli enti locali nuove destinazioni d'uso in grado di garantire sia la conservazione del bene che la sua

#### **Methodology**

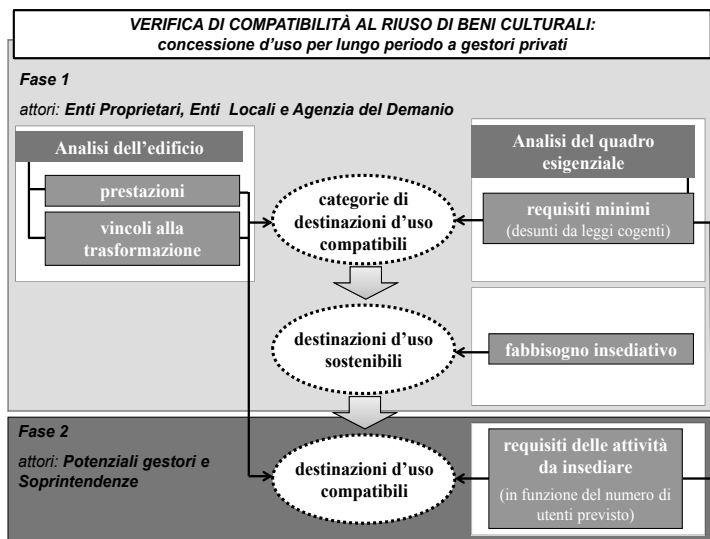
The selection of new functions for buildings sold or granted to private managers is usually carried out putting the profit targets of ownership before the broader public interest. This raises the risk of significant transformation – for adapting the assets to the needs of new users – that cause a quantitative and qualitative loss of information that historic buildings can convey to the community and a decrease of their cultural value (Pinto, 2004). The conflicting demands of conservation and transformation due to the settlement of new activities must be managed through the protection of the assets' built in value, by setting constraints able to preserve the buildings' identity.

The recommendation of compatible uses, carried by public authorities before selling or granting long-term licences

to use the assets, provides private stakeholders data needed to evaluate the investment opportunities in relation to the costs of intervention and the achievement of adequate satisfaction of use requirements. This promotes transparency in public-private trading that precedes permission to carry out the project.

The developed method can target measures of widespread enhancement for public cultural real estate, by using a knowledge model based on a systemic analysis of the values recognizable in the building heritage (De Medici, 2010). The selection of new uses compatible with the buildings provides a sequence of phases, in order to survey and compare data; each phase corresponds to a step of the decision-making process and involves different stakeholders, according to prescriptions of the Cultural Heritage and Landscape Law<sup>2</sup>.

The sale procedure of public cultural heritage properties is divided into three phases (Fig. 1). In the first one, the public owner authority proposes a new use for the building and requires the Superintendence of Cultural Heritage advice on compatibility with the needs of cultural value protection. If the proposed function is incompatible, the Superintendence may suggest alternative functions. This phase requires a preliminary outline of development strategies for the area. In compliance with these strategies the owners authorities can find new uses for the buildings. Even before defining the activities in detail and dimension, the Superintendence of Cultural Heritage can check compatibility by comparing information about building performances and constraints to its transformation with specific use requirements established by law.



02 | La verifica di compatibilità al riuso nel processo di conferimento in concessione di valorizzazione (artt. 115-116, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 come modificato dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62; art. 3 bis L. 410/2001 introdotto dal comma 259, articolo unico della L. 296/2006, Legge Finanziaria 2007)

*Reuse compatibility evaluation in the process of granting long-term use licences for enhancement (items 115-116, Leg. Decr. January 22 2004, n. 42 amended by Leg. Decr. March 24 2006, n. 156, and Leg. Decr. March 26 2008, n. 62; item 3 bis L. 410/2001, in force following the endorsement of paragraph 259, single item of L. 296/2006, Financial Bill 2007)*

valorizzazione. L'Agenzia, inoltre, bandisce una gara finalizzata alla selezione dei potenziali concessionari degli immobili, in base alle loro capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa ed alle caratteristiche tecniche ed economiche delle proposte di riuso e valorizzazione da essi formulate.

In questa fase, agli enti pubblici è demandato il compito di effettuare un'indagine sul fabbisogno insediativo dell'area, allo scopo di delineare i nuovi possibili usi degli immobili in funzione di più ampie finalità di sviluppo e valorizzazione del territorio. Il metodo elaborato richiede che, in funzione degli esiti di tale indagine, sia verificata la compatibilità tra i beni e le destinazioni d'uso individuate, confrontando le prestazioni offerte dai primi con i requisiti minimi definiti dalle norme che assicurano la fruibilità e la sicurezza per le attività da insediare, nel rispetto dei vincoli alla trasformazione.

Nella seconda fase, l'offerta ritenuta più vantaggiosa viene sottoposta all'esame della Soprintendenza competente, che ha il compito di verificare il rispetto dei vincoli di tutela, attraverso l'analisi del progetto di riuso ritenuto maggiormente rispondente agli obiettivi posti dalla pubblica amministrazione e la valutazione di compatibilità tra sistema di valori espressi dall'edificio e soluzioni di intervento e

Requirements defined on the basis of the number of users will be excluded from the comparison, because the reuse design has not been developed yet. The second phase of the process is carried out by private stakeholders interested in building purchasing: they should find new functions that ensure the economic viability of their investment, in the number of uses deemed compatible with building's value system. For this purpose, an analysis of the settlement demand should be carried out, in order to identify 'driving' functions, able to produce income, and 'driven' functions, able to meet community's social and cultural needs (Caterina, 2007; Fusco Girard and Nijkamp, 1997). According to this analysis, private stakeholders will buy the buildings and will work out the reuse design only if they consider this investment profitable.

The last phase of decision-making process is aimed at verifying the compatibility of this design with the building's transformation constraints system. New activities should be dimensioned according to the settlement demand and building capacity. This allows to outline design choices, to be checked by the Superintendence, in order to control compatibility between use and building's characteristics. As in the first phase, it is necessary to compare building performances and its transformation constraints, with use requirements. The developed method requires, in this phase, a data survey aimed to control the building adequacy to activity requirements, related to the users' number.

In granting use licences to private stakeholders, the decision-making process requires two evaluation

gestione proposte dai privati. La verifica di compatibilità al riuso, effettuata nel corso del processo di alienazione o di conferimento in concessione, consente di far convergere gli obiettivi degli investitori privati verso la tutela dei valori culturali dei beni, migliorando la qualità del progetto di riuso in termini di gestione dei conflitti tra conservazione e trasformazione.

**Conclusioni** Gli insoddisfacenti esiti delle esperienze di alienazione e conferimento in concessione degli immobili pubblici con valore culturale hanno evidenziato l'esigenza di definire, in relazione a un diverso modello di gestione del patrimonio costruito, nuovi strumenti per il controllo delle scelte operate dallo Stato e dagli enti pubblici (Pinto e De Medici, 2008). Le azioni di indirizzo e di controllo, per le quali la pubblica amministrazione ha l'esigenza di dotarsi di nuovi strumenti, devono essere finalizzate sia a garantire la permanenza dei valori espressi dai beni, sia ad orientare le scelte in funzione delle politiche di sviluppo del territorio. Il processo di privatizzazione può costituire un'opportunità di riqualificazione diffusa se, in relazione alla pianificazione strategica condotta a scala urbana e territoriale, gli enti proprietari saranno in grado di indirizzare gli interventi di riuso secondo un progetto coerente, rivolto all'incremento del sistema di valori presenti. Pur nel rispetto di più generali interessi della società, l'efficacia delle azioni di valorizzazione è strettamente correlata al riconoscimento degli interessi dei privati, senza i quali il processo risulta inattuabile. La necessità di conciliare esigenze spesso contrastanti impone, pertanto, l'uso di strumenti per il controllo delle scelte, con l'obiettivo di minimizzare i rischi determinati dal conflitto tra istanze di conservazione e di trasformazione, nel passaggio dei beni culturali dalla gestione pubblica a quella privata. Il modello di processo decisionale proposto si fonda sul principio di iterazione informazione/decisione, che negli interventi di riuso consente di prefigurare le possibili trasformazioni dei manufatti in continuità con la loro identità e con gli indirizzi di sviluppo socio-economico del sistema insediativo del quale sono parte. L'attuazione del metodo elaborato, a supporto del processo decisionale e delle attività di controllo, consente di indirizzare le scelte di valorizzazione, assicurando una maggiore incisività delle azioni di tutela come motore di strategie di sviluppo sostenibile.

phases (Fig. 2). In the first one, the Government Department which manages State-owned land and property establishes – in accordance with the Local Authorities and in respect of land's enhancement programs – new uses to maintain and enhance the asset. The Department also invites tenders to select potential building managers, on the basis of their financial capacity and technical skill, and on the basis of technical and economic characteristics of their project. In this phase, Local Authorities are in charge of surveying the settlement demand, in order to outline building potential uses related to broader development and land enhancement trends. The developed method requires the administrators to verify compatibility between buildings and functions, by comparing building performances and transformation

constraints with usability and security standards. In the second phase, the best bid must undergo the Superintendence control about the preservation constraints. The reuse project and the management program which best fit the public administration aims will be analysed and verified in order to establish its compatibility with building's values. The reuse compatibility control in the privatisation process promotes the reconciliation of private investors' interests towards the assets' cultural values preservation.

#### **Conclusion**

The unfulfilling results of privatization experiences of the public cultural assets show the need of new control methods, in order to check the State and Local Administration's choices of building management (Pinto and De Medici,

## NOTE

<sup>1</sup> Il gruppo di ricerca è coordinato dalla prof.ssa Stefania De Medici (Facoltà di Architettura di Siracusa) e dalla prof.ssa Maria Rita Pinto (Facoltà di Architettura di Napoli) e costituito dai dottori di ricerca Carla Senia (Facoltà di Architettura di Siracusa), Katia Fabbicatti, Flavia Leone e Stefania Oppido (Facoltà di Architettura di Napoli), dalla prof.ssa Antonella Mami e dal dottore di ricerca Lidia Mormino (Facoltà di Architettura di Palermo). Gli esiti delle attività di ricerca condotte fino al 2010 sono stati pubblicati, a partire dal 2006, in occasione di convegni internazionali e nel volume: De Medici, S. (2010), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, FrancoAngeli, Milano. Un ulteriore testo, che riporta i risultati ad oggi conseguiti, è in corso di stampa.

<sup>2</sup> D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i.

## REFERENCES

- Carbonara, G. (1996), *Restauro architettonico*, vol. I, Utet, Torino, p. 8.
- Caterina, G. (2007), "Criteri per la definizione di nuove funzioni", in Caterina, G. e De Joanna, P. (Ed.), *Il Real Albergo de' Poveri. La conoscenza del costruito per una strategia di riuso*, Liguori Editore, Napoli, pp. 348, 349.
- De Medici, S. (2010), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, FrancoAngeli, Milano.
- Fusco Girard, L. e Nijkamp, P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Pinto, M.R. (2004), *Il riuso edilizio. Procedure, metodi ed esperienze*, UTET Libreria, Torino.
- Pinto, M.R. e De Medici, S. (2008), "The governance of the Italian cultural heritage: the enhancement process", in Finch E. (Ed), *Healty and Creative Facilities*, Proc. intern. conf. CIB W70 in Facilities Management, Emerald, Bingley, pp. 49-56.
- Settis, S. (2002), *Italia S.p.A. Lassalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino.

2008). The public administration needs new control tools dedicated to guarantee the conservation of assets' values, and to address choices related to the land's development policies.

The privatisation process can be an opportunity for widespread requalification only if the owners will be able to plan urban and land development strategies, and to guarantee the coherence of the reuse with these planning, by enhancing the assets' value system. Even in adherence to larger social interests, the enhancement measures are effective only if they recognise the interests of private stakeholders, which are essential for the process' feasibility. In the privatisation of public assets, the need of finding a compromise between contrasting requests claims, therefore, the use of choices control tools, with the aim of reducing the risks due to

the conflict between conservation and transformation.

The decision-making model purposed is based on the information/decision repetition in reuse intervention. This allows stakeholders to predict possible building transformations, which preserve their identity, also following social-economic development trends of the area. The realisation of the method, developed to support the decision-making/control process, can address the enhancement choices, and assure preservation effectiveness as a sustainable growth engine.

## NOTES

<sup>1</sup> The research team is coordinated by prof. Stefania De Medici (School of Architecture of Syracuse) and prof. Maria Rita Pinto (School of Architecture of Naples). The team is constituted by the Arch.D Ph.D.

Carla Senia (School of Architecture of Syracuse), Katia Fabbicatti, Flavia Leone e Stefania Oppido (School of Architecture of Naples), prof. Antonella Mami and Arch.D. Ph.D. Lidia Mormino (School of Architecture of Palermo). The results of the research activities have been published (2006-2010) on International Conference Proceedings and also in the book: De Medici, S. (2010), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, FrancoAngeli, Milano. Another book, including the latest results, is in press.

<sup>2</sup> Leg. Decr. January 22 2004, n. 42 and s.m.i.



# La manutenzione preventiva e programmata del patrimonio storico tutelato come prima forma di valorizzazione

Paolo Gasparoli, Dipartimento BEST, Politecnico di Milano, I  
paolo@gasparoli.it

RICERCA/RESEARCH

**Abstract.** Il contributo sviluppa alcune riflessioni sul ruolo e sulle ricadute delle attività di manutenzione preventiva e programmata del patrimonio storico tutelato come opportunità di valorizzazione. Vengono inizialmente delineati i significati terminologici e si sottolineano le reciproche relazioni e la necessità di organizzare strutturate attività di carattere applicativo che definiscano contenuti, procedure e modalità di intervento con strategie innovative atte a favorire processi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

In questa direzione il lavoro propone gli esiti sperimentali di interventi realizzati su casi significativi.

**Parole chiave:** Manutenzione, Prevenzione, Conoscenza, Processo di conservazione, Beni culturali

## Introduzione

Il tema della valorizzazione, in specie nell'ambito dei beni culturali edificati, è necessariamente connesso alle politiche e alle pratiche di utilizzo, di fruizione e di tutela.

Tali attività, sancite dalla Costituzione e dalle relative legislazioni derivate sono in capo alla Repubblica che le deve attuare garantendo la conservazione del patrimonio e favorendone la pubblica fruizione<sup>1</sup>.

Con questi presupposti le attività di tutela, conservazione e valorizzazione sono interagenti su un patrimonio costruito in cui edifici, contesti edificati e paesaggio si trovano in reciproca indivisibile relazione e soggetti all'aggressività ambientale e alla pressione antropica. Del resto già oltre quarant'anni fa i lavori della Commissione Franceschini<sup>2</sup> avevano portato alla conclusione che l'esercizio di una tutela intelligente non può che partire dalla diagnosi dello stato di conservazione dei beni culturali, considerati inscindibilmente entro il loro contesto, anticipando la necessità di una visione processuale e sistemica dei problemi (Cecchi, 2006).

Le definizioni di valorizzazione sono molto ampie sia in letteratura che in ambito legislativo ed è pertanto difficoltoso darne una sintesi completa (Montella, 2009). Tra le innumerevoli declinazioni si possono riconoscere due istanze tra loro non in antitesi: la valorizzazione come finalità ultima del processo complessivo di

Planned preventive maintenance  
in the preservation of historic  
heritage sites as a first form of  
valorisation

**Abstract.** This research develops various reflections on the role and repercussions of planned preventive maintenance activities in historic heritage sites as an opportunity for their valorisation. The first step is to define the terminology, underscoring reciprocal relationships and the need to organise structured activities and applications that outline contents, procedures and processes for interventions, with innovative strategies that promote the preservation and valorisation of cultural heritage sites. In this sense, this paper proposes the experimental results of work projects conducted on significant cases.

**Key words:** Maintenance, Prevention, Knowledge, Preservation process, Cultural heritage

The issue of valorisation, specifically in reference to the historic preservation of buildings, is necessarily related to policies and practices adopted for their use, exploitation and protection.

These activities, sanctioned by the constitution and related legislation, are the responsibility of the federal government, which must implement them while guaranteeing the preservation of our heritage and promoting its public exploitation<sup>1</sup>.

With these assumptions, activities involving the safeguarding, preservation and valorisation of cultural heritage interact with the whole built environment, in which buildings, settings and landscapes are reciprocally interactive and undergo to both environmental and anthropic aggression. Moreover, already over forty years ago, the Franceschini Commission<sup>2</sup> had concluded that the application of intelligent preservation could only start from a careful analysis of the conditions of cultural heritage, considered as inseparable from their context, anticipating the need for a systemic and process-based view of all issues involved (Cecchi, 2006).

tutela dei beni culturali e, al contempo, come insieme di azioni temporalmente definite e coordinate, tese a dare un apporto incrementale alla qualità e all'identità di un singolo patrimonio, come esiti di «progetti di valorizzazione», dirette ad individuare le migliori condizioni di utilizzo (Bilancia, 2005), occasioni per lo sviluppo di esternalità positive nella promozione dei sistemi locali, incremento di dati e conoscenze, supporti per lo sviluppo di sistemi turistici, ecc.

Sicuramente la realizzazione di tali progetti, per croniche inadeguatezze e forse anche per maggiori consapevolezze acquisite dagli operatori, richiede sempre più spesso contributi multidisciplinari, necessariamente integrati con valutazioni di tipo economico-gestionale e con politiche di partecipazione che coinvolgono le popolazioni locali nei processi di riconoscimento dei valori e nelle opportunità di sviluppo (Della Torre, 2008).

Per quanto riguarda le attività di manutenzione e i nessi concettuali che la definiscono, si deve osservare che gli approfonditi studi ed esperienze condotti a partire dagli anni Ottanta del Novecento, e soprattutto negli ultimi anni<sup>3</sup>, hanno messo a disposizione i contributi necessari per concepire la manutenzione non tanto come preventiva definizione di un modello astratto, ma come pragmatica possibilità di trovare risposte efficaci al problema della tenuta in esercizio del patrimonio edificato, sia alla scala edilizia che alla scala territoriale. Dal punto di vista organizzativo ma anche da quello operativo, infatti, le attività di manutenzione, se attuate secondo adeguate strategie, sono in grado di massimizzare i risultati in termini di conservazione, fruizione e valorizzazione del costruito in relazione ai diversi casi applicativi (patrimoni immobiliari, dove è prevalente il valore dell'investimento economico; edifici civili o industriali; edifici storici in uso o in disuso; monumenti e strutture archeologiche) (Cecchi e Gasparoli, 2010).

Nell'ambito dei beni culturali edificati la manutenzione preventiva e programmata, intesa come attività diretta a massimizzare la permanenza dei dati materiali, controllando per quanto possibile le dinamiche del degrado (naturale o patologico), ha trovato a livello legislativo primi riconoscimenti con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e conferme, anche nell'ambito delle OO.PP., con il Codice dei contratti<sup>4</sup>. Le strategie di intervento sul costruito e le attività

Definitions for valorisation are very broad, both in the literature and in applicable legislation, and, as such, it is difficult to provide a complete summary (Montella, 2009). Among the countless variations, two non-contradictory applications appear: valorisation as the ultimate aim of an overall process of cultural heritage preservation, and simultaneously, as a set of temporally defined and coordinated actions, designed to provide an incremental contribution to the quality and identity of an individual heritage; by this way, that actions represent the outcome of several «valorisation projects», directed at identifying the best conditions for the use of buildings (Bilancia, 2005), providing opportunities for developing positive outward aspects in the promotion of local systems, increasing information

and knowledge, supporting the development of tourism, and so on. The implementation of such projects, as a result of chronic inadequacies and perhaps also due to greater awareness acquired by operators, increasingly require multidisciplinary contributions, necessarily integrated with assessments of an economic-managerial nature, as well as participatory policies involving local populations in processes that recognise the values and opportunities of development (Della Torre, 2008). Concerning maintenance and the conceptual links that define it, we must observe that in-depth studies and experiences conducted as of the 1980s, and especially in recent years<sup>3</sup>, have made available the necessary grants to conceive maintenance not just as a preventive definition of an

abstract model, but as a pragmatic possibility, finding effective answers to the problem of maintaining our heritage buildings in use, both in terms of their construction and on a territorial scale. In fact, from an organisational and operational standpoint, maintenance activities, especially when implemented according to suitable strategies, can maximise results in terms of the preservation, exploitation and valorisation of historic buildings, in relation to various practical cases (real estate, where the value of economic investments prevails; civil or industrial; historic buildings currently being used or neglected; archaeological monuments and structures) (Cecchi and Gasparoli, 2010). Regarding historic buildings, planned preventive maintenance,

in cui esse si articolano, trovano attuazione entro logiche e prassi dirette al mantenimento dell'autenticità materiale e al controllo degli eventi di degrado (manutenzione) e, contestualmente, in interventi di riqualificazione, connessi ad attività di gestione delle necessarie trasformazioni dovute agli inevitabili adeguamenti funzionali, motivati dal passare del tempo e dal mutamento dei quadri esigenti e normativi (Gasparoli e Talamo, 2006).

Non è difficile intuire che una manutenzione preventiva e programmata, concepita come «processo» ed attuata secondo «procedure» definite, fornisca elementi fondamentali per la valorizzazione, a partire dalla considerazione che uno degli obiettivi primari delle attività di manutenzione sta nella capacità di produrre conoscenze.

Infatti, tali apporti di carattere conoscitivo riguardano l'incremento dei dati derivanti da una approfondita e continua frequentazione del sistema edilizio, dal «controllo» del suo stato di conservazione, dalle sue fragilità e dalle condizioni di rischio<sup>5</sup>.

Ulteriori ritorni positivi si sostanziano nello sviluppo del capitale umano, attraverso la formazione continua e la remunerazione delle competenze degli operatori coinvolti; opportunità di occupazione giovanile qualificata; positivo coinvolgimento delle comunità locali nel riconoscimento dei valori e nelle opportunità di sviluppo locale.

Tuttavia tali potenzialità, per essere adeguatamente sviluppate, richiedono una significativa innovazione in termini di metodologie operative e di organizzazione dei processi.

Le strategie innovative sviluppate in questi ultimi anni per favorire processi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale hanno messo a disposizione efficaci apporti di carattere applicativo che hanno concorso a precisarne i contenuti con contributi scientifici e linee guida (Della Torre, 2003; Cecchi, 2011a).

È all'interno di questi percorsi concettuali e operativi che si è pensato utile strutturare processi organizzativi di gestione della manutenzione preventiva e programmata (con procedure, istruzioni operative, modulistica, sistemi informativi di registrazione) come efficaci strumenti di lavoro in grado di governare i procedimenti esecutivi e di controllo, e di gestire le informazioni e le conoscenze di ritorno, dandone evidenza oggettiva (Cecchi e Gasparoli, 2010).

intended as activities directed at maximising the permanency of structures and materials, controlling their deterioration as far as is possible (whether natural or pathological), has found, at a legislative level, initial acknowledgment with the Cultural Heritage and Landscape Code, and confirmation through the Contracts Code in public works as well<sup>4</sup>. Intervention strategies on buildings, and their related activities, are implemented through logics and practices aimed at maintaining material authenticity and controlling deterioration (maintenance), and contextually in redevelopment works related to the management of necessary transformations due to inevitable functional adaptations, motivated by the passing of time and changes in regulatory requirements (Gasparoli and Talamo, 2006).

It is clear that planned preventive maintenance, conceived as a «process» and implemented according to definite «procedures», provides essential elements for valorisation, starting from the consideration that one of the primary goals of maintenance activities lies in the capacity to produce knowledge. In fact, such contributions provide an influx of cognitive data derived from in-depth and continuous comparison with the building system, along with «controls» of its state of conservation, its fragile points, and risk conditions<sup>5</sup>. Additional positive returns lie in the development of human capital, through ongoing training and the remuneration of the work of operators involved; employment opportunities for young qualified experts; the positive involvement of

local communities in recognising values, and local development opportunities. However, in order to be suitably developed, these potential factors require significant innovation in terms of operating methodologies and organisational processes. The innovative strategies developed in recent years to promote preservation processes and the valorisation of cultural heritage sites, have made available efficient applications which have in turn led to the specification of content with scientific contributions and guidelines (Della Torre, 2003; Cecchi, 2011a). Organisational processes for managing planned preventive maintenance were structured within these conceptual and operative pathways (with procedures, operating instructions, forms, computerised data systems) as efficient work tools capable of governing

Le strumentazioni di tipo organizzativo, procedurale e gestionale cui si è fatto riferimento sono state testate su casi studio in qualche modo 'straordinari' sotto diversi punti di vista: per il loro carattere documentale, simbolico e storico-artistico, per la complessità delle funzioni insediate, per le caratteristiche tecnologiche, per lo stato di conservazione e le condizioni di rischio.

I casi studio più significativi sui quali sono state eseguite le attività sperimentali dette sono alcune architetture site nell'area archeologica centrale di Roma, alcune *domus* di Pompei e il Monumento a Vittorio Emanuele II (il Vittoriano).

Gli interventi sulle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica, realizzati in due fasi (una prima sviluppata tra settembre 2009 e marzo 2010, la successiva conclusasi nel 2011) hanno previsto la stesura di una metodologia operativa per la realizzazione di «Attività Ispettive» e la definizione di una procedura per lo sviluppo di «Piani e Programmi di Manutenzione».

Nel caso di Pompei, invece, è stato sviluppato un approccio innovativo rispetto al caso dell'area archeologica centrale di Roma (Gasparoli e Podestà, 2011). Qui il miglioramento, dal punto di vista metodologico, sta nel fatto che è stata sviluppata un'analisi comparata della valutazione del rischio<sup>6</sup> mettendo a sistema osservazioni sulle condizioni di degrado di materiali e componenti e osservazioni sulle condizioni statiche delle strutture murarie (anche rispetto al rischio sismico), tra loro strettamente correlate, producendo un unico Report diagnostico.

Altro caso significativo, a dimostrazione della necessità di costruire casistiche diversificate, è quello del Vittoriano, dove le problematiche connesse al Piano di Manutenzione (in specie riguardo alla codifica degli elementi e alle questioni relative alla fruibilità e ai costi di gestione, trattandosi di edificio molto articolato e con utilizzi plurimi) hanno richiesto un approccio necessariamente differente e per alcuni aspetti sensibilmente più complesso rispetto a quello utilizzato per le strutture archeologiche.

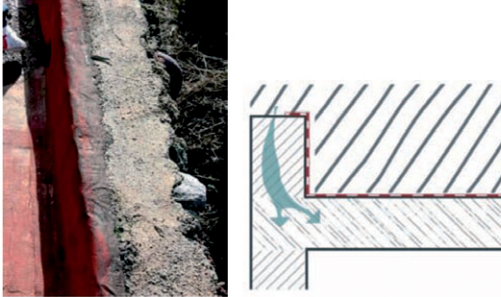
Sono state eseguite, poi, molte altre attività sperimentali di ispezione su edifici storici che hanno consentito di affinare continuamente i metodi di valutazione e di ottimizzare i processi operativi.

decisional and control procedures, managing information, knowledge and feedback, and providing objective evidence (Cecchi and Gasparoli, 2010). The organisational, procedural and managerial tools referred to have been tested on case studies that are somewhat 'extraordinary' in many ways: for their documentary, symbolic, historic and artistic nature, for the complexity of the functions they invested, for their technological specifications; and for their state of conservation and risk conditions. The most significant case studies on which the above mentioned experimental activities were conducted are various architectural sites located in the central archaeological area of Rome, *domus* in Pompei, and the Monument to Victor Emanuel II (the Vittoriano). Work projects on archaeological areas

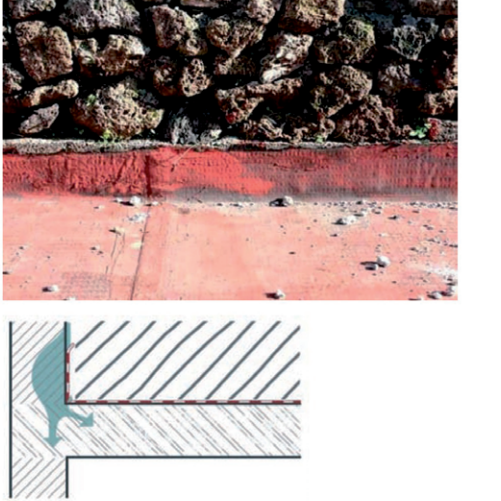
in Rome and ancient Ostia Antica, carried out in two phases (the first conducted between September 2009 and March 2010, the subsequent phase concluded in 2011), required the drafting of an operational methodology for the implementation of «Inspection Activities» and the definition of a procedure for the development of «Planned Maintenance». In the case of Pompei (Gasparoli and Podestà, 2011), on the other hand, an innovative approach was developed with respect to the central archaeological area in Rome. Here, the improvement, from a methodological standpoint, lies in the development of a comparative risk evaluation analysis<sup>6</sup>, systemic observations on deteriorating conditions for materials and components, and observations on

the static condition of wall structures (including seismic risk), all of which were strictly correlated one to the other, producing a single diagnostic Report. Yet another significant case which demonstrates the need to build different case studies is the Vittoriano, where problem issues related to the Maintenance Plan (specifically regarding the codification of elements and issues relating to its usability and management costs, since the building has a complex structure with multiple uses) required a necessarily different, and in some aspects considerably more complex approach, with respect to the one used for archaeological structures. Furthermore, many other experimental inspections were carried out on historic buildings, allowing for a continued refinement of evaluation methods, and the optimisation of operating processes. As mentioned above, the various

<b>REPORT</b>	
<b>Casa di Trebio Valente - Pompei</b>	

<b>Copertura piana</b>				
	<b>Descrizione</b> Mancanza del sistema di protezione del cordolo superiore: la membrana dovrebbe proseguire anche sul piano orizzontale			
	<table border="1"> <tr> <td>Gravità</td> <td>Media</td> </tr> <tr> <td>Diffusione</td> <td>localizzato</td> </tr> </table>	Gravità	Media	Diffusione
Gravità	Media			
Diffusione	localizzato			
<b>Condizioni di rischio</b> Esposizione delle murature agli agenti atmosferici con possibili infiltrazioni di acqua.				
Grado di urgenza	2			

Dettaglio del risvolto della membrana impermeabilizzante e schema rappresentativo del meccanismo che provoca le condizioni di rischio

<b>Copertura piana</b>				
	<b>Descrizione</b> Le membrane impermeabilizzanti delle coperture piane sono eseguite in modo non conforme (minimo risvolto sulle superfici verticali, mancanza della guancia di raccordo a 45° tra superficie orizzontale e verticale, mancanza dell'elemento di protezione del bordo).			
	<table border="1"> <tr> <td>Gravità</td> <td>Media</td> </tr> <tr> <td>Diffusione</td> <td>100%</td> </tr> </table>	Gravità	Media	Diffusione
Gravità	Media			
Diffusione	100%			
<b>Condizioni di rischio</b> Possibili anomali tensionamenti della membrana impermeabile, scollamenti, distacchi, fessurazioni, infiltrazioni di acqua.				
Grado di urgenza	2			

Dettaglio del risvolto della membrana e schema rappresentativo del meccanismo che provoca le condizioni di rischio

research activities were structured on two specific procedures: one for Inspection Activities and the other for managing Maintenance Plans (Gasparoli, 2011), which are in fact part of the same process: the process of preservation. With the breaking down of a single activity into two procedures, the goal is to realistically take note of multiple situations that possibly oppose, even if only provisionally, the extensive implementation of Maintenance Programmes, due to a scarcity of economic or human resources, or contingent conditions of a cultural or technical nature. In such cases of documented scarcity of resources, structured controls can at least be carried out through inspection visits, providing a valid, albeit provisional, contribution towards the achievement of the final objective (the preservation of the heritage site).

From an operational standpoint, a survey of heritage sites on a territorial scale (Fig. 1) and an initial inspection provide the basis for defining priorities for actions, based on evaluations of the condition and status of each building. Strategic decisions on their preservation (with the implementation of planned inspection processes and the development of Maintenance Plans) depend on the availability of information and necessary resources, prior to performing any 're-alignments', emergency or preliminary restoration works.

The expected outcome of an extensive application of the proposed methodology should enable, both in organisational and business terms, an improved management of unforeseen events and the daily 'care' of cultural

heritage sites, optimising the allocation of resources by administrations and authorities coordinating their management.

From a strictly economic and financial standpoint, the convenience of planned preventive maintenance strategies can only be understood when contextualised and evaluated over a long enough timeframe: modest but constant expenses are strategic if assessed over multi-year periods, since the advanced use of resources, foreseen during the initial years of implementation of maintenance processes, effectively provides consistent savings over the long period. Last but not least, procedures of an organisational nature imply a need to define tasks and responsibilities, specifying roles, areas of expertise and the necessary resources for the implementation of codified processes

<b>REPORT</b>	
<b>Casa di Trebio Valente - Pompei</b>	

### Definizione dei parametri geometrici limite nei confronti dello stato limite di riferimento

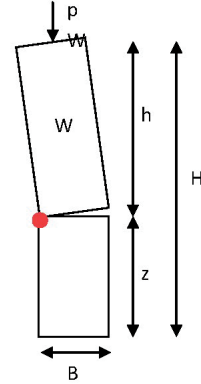
Nel caso in cui il meccanismo di ribaltamento sia caratterizzato da una quota della cerniera plastica cilindrica  $z$ , tale per cui l'accelerazione sismica non risulti amplificata rispetto a quella agente al suolo ( $z \leq z^*$ ), si ricerca il parametro  $(B/h)_{lim}$  che determina il passaggio da una situazione di sicurezza a una di non sicurezza.

#### Stato Limite di salvaguardia della Vita (SLV)

Per $p = 0\%$	$\rightarrow (B/h)_{lim} = 0.130$
Per $p = 50\%$	$\rightarrow (B/h)_{lim} = 0.163$
Per $p = 40\%$	$\rightarrow (B/h)_{lim} = 0.158$
Per $p = 30\%$	$\rightarrow (B/h)_{lim} = 0.152$

#### Stato Limite di danno ai beni Artistici (SLA) con $n = 2$

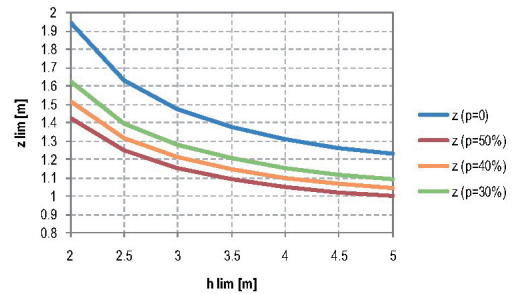
Per $p = 0\%$	$\rightarrow (B/h)_{lim} = 0.150$
Per $p = 50\%$	$\rightarrow (B/h)_{lim} = 0.178$
Per $p = 40\%$	$\rightarrow (B/h)_{lim} = 0.171$
Per $p = 30\%$	$\rightarrow (B/h)_{lim} = 0.165$



Nel caso in cui il meccanismo di ribaltamento sia caratterizzato da una quota della cerniera plastica cilindrica  $z$ , tale per cui l'accelerazione sismica risulti amplificata rispetto a quella agente al suolo ( $z > z^*$ ), si ricerca il parametro  $\beta^*_{lim}$  (funzione di  $z$  e  $h$ ,  $\beta^*_{lim} = h z_{lim} / (z_{lim} + h)$ ) a  $B$  fissato ( $B = 0.4$  m nel caso in esame) che determina il passaggio da una situazione di sicurezza a una di non sicurezza. Fissata l'altezza del blocco  $h$ , il meccanismo è sicuro se  $z < z_{lim}$ .

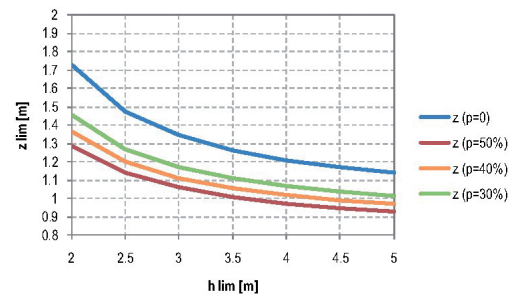
#### Stato Limite di salvaguardia della Vita (SLV)

Per $p = 0\%$	$\rightarrow \beta^*_{lim} = 0.987$
Per $p = 50\%$	$\rightarrow \beta^*_{lim} = 0.833$
Per $p = 40\%$	$\rightarrow \beta^*_{lim} = 0.862$
Per $p = 30\%$	$\rightarrow \beta^*_{lim} = 0.896$



#### Stato Limite di danno ai beni Artistici (SLA) con $n = 2$

Per $p = 0\%$	$\rightarrow \beta^*_{lim} = 0.928$
Per $p = 50\%$	$\rightarrow \beta^*_{lim} = 0.783$
Per $p = 40\%$	$\rightarrow \beta^*_{lim} = 0.811$
Per $p = 30\%$	$\rightarrow \beta^*_{lim} = 0.842$



Come detto, le diverse attività di ricerca si sono strutturate su due specifiche procedure: una per le Attività Ispettive e una per la gestione di Piani di Manutenzione (Gasparoli, 2011) che sono, in realtà, parte di uno stesso processo: il processo di conservazione. Con la scomposizione dell'unica attività in due procedure si intende realisticamente prendere atto delle molteplici situazioni che si oppongono, anche solo provvisoriamente, alla estensiva attuazione di Programmi di Manutenzione, a causa di carenze di risorse economiche o umane, oppure per contingenti condizioni di carattere culturale o tecnico. In questi casi di documentata scarsità di risorse si potrà almeno dare corso, con lo sviluppo di visite ispettive, a strutturate attività di controllo che, comunque, già possono validamente, anche se provvisoriamente, concorrere al raggiungimento dell'obiettivo finale (la conservazione del bene).

Dal punto di vista operativo, a partire da un censimento dei beni alla scala territoriale (Fig. 1) e da un'eventuale prima ispezione, si procede alla definizione delle priorità di intervento sulla base della valutazione delle condizioni di stato dei singoli Beni. L'assunzione di decisioni strategiche per la loro conservazione (con l'attivazione di processi di ispezioni programmate o con lo sviluppo di Piani di Manutenzione) dipende dalla disponibilità delle informazioni e delle risorse necessarie, previa l'esecuzione di eventuali interventi di 'riallineamento' prestazionale, interventi in urgenza o un preliminare intervento di restauro.

L'esito atteso da un'estensiva applicazione della metodologia proposta dovrebbe consentire, sia in termini organizzativi che imprenditoriali, un miglioramento della gestione dell'imprevisto e della 'cura' quotidiana dei beni con un'ottimizzazione nell'allocazione delle risorse da parte delle amministrazioni che ne hanno in carico la gestione. Da un punto di vista strettamente economico-finanziario la convenienza delle strategie di manutenzione preventiva e programmata può essere compresa solo se contestualizzata e valutata su un arco temporale abbastanza lungo: le modeste e costanti anticipazioni di spesa sono strategiche se valutate su periodi pluriennali poiché l'anticipazione di risorse, previste nei primi anni di attuazione dei processi di manutenzione, costituisce di fatto un consistente risparmio sul lungo periodo.

and sub-processes. The shifting of resources and objectives from operative activities to organisational, study and control activities, presupposes the use of highly qualified human resources with an improvement of employment characteristics in the sector (Della Torre, 2010b). Planned preventive maintenance activities require a clear distinction between the goals of preservation and valorisation, and the necessary means to achieve these goals. To avoid falling into dangerous confusion over objectives and instruments, we must clarify that the primary aim of this work is to promote a change in perspective which limits the use of individual actions that are disconnected over time, likely to encourage seemingly spectacular events, and instead favour a view of maintenance as a daily and constant

'curative' activity. Therefore, a way of thinking and acting that is profoundly alternative with respect to the past, promoting «strategies» (prevention) rather than tactics; pursuing long term «effectiveness» instead of seeking pure efficiency and immediate benefits.

#### NOTES

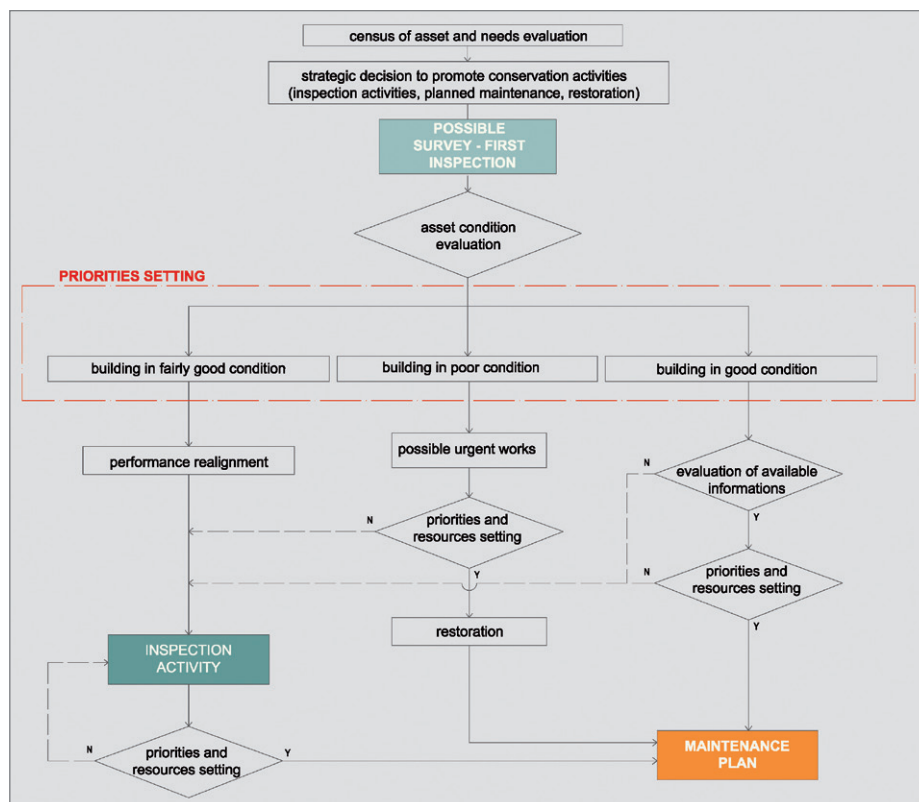
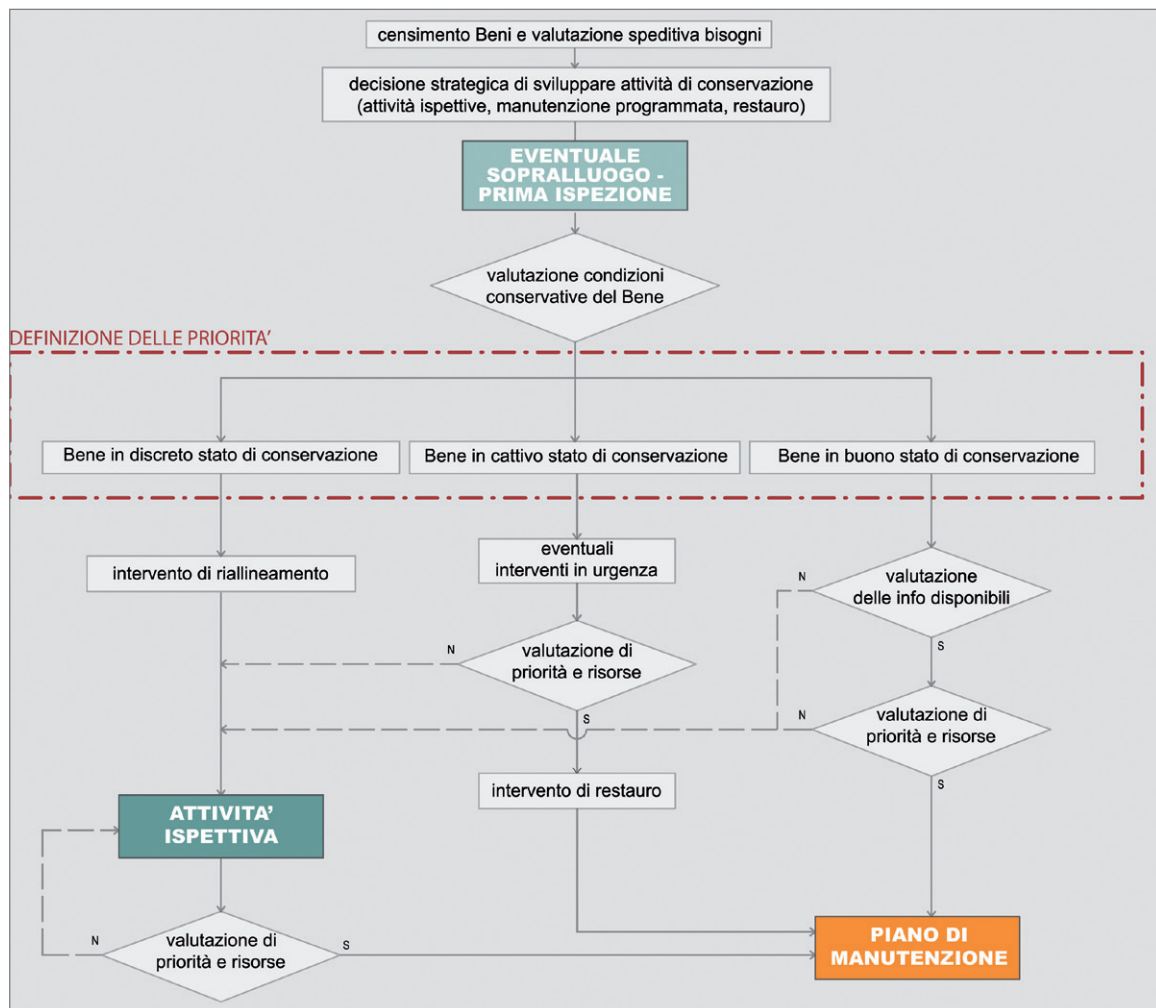
<sup>1</sup> Art. 9 of the Constitution of the Italian Republic states that: «The Republic [...] must safeguard the historic and artistic landscape and heritage of the Nation». Under art. 1 of Leg. Decree 42/2004: «1. In the implementation of Article 9 of the Constitution, the Republic safeguards and restores cultural heritage coherently with the attributions under Article 117 of the Constitution and in accordance with the provisions

of this code. 2. The preservation and valorisation of cultural heritage contribute to preserving the memory of our national community and its territory, as well as promoting the development of culture. 3. The State, regions, metropolitan areas, provinces and municipalities ensure and support the preservation of cultural heritage and favour its public exploitation and valorisation».

<sup>2</sup> Legislation no. 310/1964 instituted an Inquiry Commission for the preservation and valorisation of cultural, archaeological, artistic and landscape heritage. This Commission, known as the Franceschini Commission from the name of its chairman, concluded its findings in 1966. The contribution of Giovanni Urbani in his «Pilot plan for the planned preservation of cultural heritage in Umbria» [Piano pilota per

01 | Il processo di conservazione dei Beni Culturali edificati. A partire da un censimento dei Beni alla scala territoriale e da un'eventuale prima ispezione, si procede alla definizione delle priorità di intervento sulla base della valutazione delle condizioni di stato dei singoli Beni. L'assunzione di decisioni strategiche per la loro conservazione (con l'attivazione di processi di ispezioni programmate o con lo sviluppo di Piani di Manutenzione) dipende dalla disponibilità delle informazioni e delle risorse necessarie, previa l'esecuzione di eventuali interventi di 'riallineamento' prestazionale, interventi in urgenza o un preliminare intervento di restauro.

*The process for the conservation of built cultural heritage. Starting with a census of assets at territorial level and a possible first inspection, the process moves on to defining the priorities for action based on an appraisal of the status of individual assets. Taking strategic decisions for their conservation (with activation of the planned inspection processes or with development of maintenance plans) depends on the availability of information and the necessary resources, after the implementation of any intervention of performance 'realignment', emergency operations or preliminary restoration.*





Non da ultimo, le procedure di carattere organizzativo implicano la necessità di definire mansioni e responsabilità, di precisare i ruoli, le competenze e le risorse necessarie all'attivazione di processi e sottoprocessi codificati. Lo spostamento di risorse e obiettivi da attività operative ad attività organizzative, di studio e di controllo, postula l'impiego di risorse umane altamente qualificate con un miglioramento delle caratteristiche occupazionali del settore (Della Torre, 2010b).

Le attività di manutenzione preventiva e programmata richiedono, poi, una chiara distinzione tra i fini della conservazione e della valorizzazione e i mezzi necessari a raggiungerli.

Per non incorrere in pericolose confusioni tra obiettivi e strumenti, è necessario chiarire che lo scopo primario di questo lavoro è quello di promuovere un mutamento di prospettiva che si propone di limitare il ricorso ad azioni singole e slegate nel tempo, propense a favorire eventi eclatanti, per promuovere un'idea di manutenzione come attività quotidiana e costante di 'cura'.

Un modo di pensare e di agire, dunque, profondamente alternativo rispetto al passato, che promuova le «strategie» (prevenzione) rispetto alle tattiche; il perseguimento dell'«efficacia» a lungo termine piuttosto che la ricerca della pura efficienza e del beneficio immediato.

#### NOTE

<sup>1</sup> L'art. 9 della Costituzione della Repubblica Italiana recita che: «La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Nell'art. 1 D. Lgs. 42/2004: «1. In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice. 2. La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura. 3. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione».

<sup>2</sup> La legge n. 310/1964 istituisce una Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del

la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria] (1976), must also be remembered, since he revived the concepts already elaborated by the *Franceschini Commission*, re-proposing a view for the preservation of buildings as complex objects and in relation with the environment.

<sup>3</sup> In this respect, we must mention the precious work developed in the compilation of voluntary regulations, which produced an essential contribution of reflections and useful operative tools for managing maintenance processes for civil constructions and historic buildings (see Gasparoli and Talamo, 2006), and Guidelines for the Planned Preservation of Historic and Architectural Heritage (Della Torre, 2003).

<sup>4</sup> Refers to the definition of preservation contained under Leg.

Decree 42/2004 (paragraph 1, art. 29) and Presidential Decree 207/2010 «Regulation and implementation of Leg. Decree 163/2006 of the Public Works Code relative to works and services, Title XI – Works regarding cultural heritage assets» [Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs 163/2006, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, Titolo XI - Lavori riguardanti i beni del patrimonio culturale].

<sup>5</sup> The physiological decline of an already old building should not be analysed in a negative sense, since it does not always require corrective measures, and, in any case, there must be an awareness that its deterioration can never be totally eliminated. Maintenance will thus focus on managing the “chronic” condition of its deterioration through

‘cures’ that will be all the more effective if they are carried out in a continuous and constant manner, with ‘support’ actions that render its inevitable decline slower and more respectful.

<sup>6</sup> Inspection visits in Pompei were conducted jointly by teams of engineers (scientific coordinator: Prof. Stefano Podestà, DICAT, Università di Genova) and architects (scientific coordinator: Prof. Paolo Gasparoli, BEST, Politecnico di Milano). Starting from a shared survey that was structured in two parts (technology risk and structural risk), and a common codification of technical elements, the inspections were undertaken simultaneously with frequent cross-checks.

paesaggio. Questa Commissione, nota come Commissione Franceschini dal nome del suo Presidente, concluderà i suoi lavori nel 1966. Va ricordato, poi, il contributo di Giovanni Urbani, che con il suo «Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria» (1976), riprendendo i concetti già elaborati dalla Commissione Franceschini, riproponeva un'idea della conservazione degli edifici come oggetti complessi e in relazione con l'ambiente.

<sup>3</sup> Devono essere menzionati, a questo proposito, il prezioso lavoro sviluppato in sede di redazione della normativa volontaria che ha prodotto un importante contributo di riflessioni e di strumenti operativi utili per la gestione dei processi di manutenzione dell'edilizia civile e di grandi patrimoni immobiliari (cfr. Gasparoli e Talamo, 2006) e le Linee Guida per la Conservazione Programmata del Patrimonio storico-architettonico (Della Torre, 2003).

<sup>4</sup> Ci si riferisce alla definizione di conservazione contenuta nel D. Lgs. 42/2004 (comma 1, art. 29) e nel D.P.R. 207/2010 «Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs 163/2006, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, Titolo XI - Lavori riguardanti i beni del patrimonio culturale».

<sup>5</sup> Il degrado, in quanto fisiologico in un edificio già vecchio, non è da intendersi in senso negativo, non sempre richiede interventi di tipo correttivo e in ogni caso si deve avere la consapevolezza che esso non sarà mai del tutto eliminabile. L'intervento manutentivo sarà quindi diretto a gestire una condizione di 'cronicità' del degrado attraverso 'cure' che saranno tanto più efficaci quanto più eseguite in modo continuo e costante, azioni di 'assistenza' che rendano più lento e decoroso l'inevitabile declino.

<sup>6</sup> Le visite ispettive a Pompei sono state svolte congiuntamente da team costituiti da ingegneri (responsabile scientifico: Prof. Stefano Podestà, DICAT, Università di Genova) e architetti (responsabile scientifico: Prof. Paolo Gasparoli, BEST, Politecnico di Milano). A partire da una condivisa scheda di rilevamento, strutturata in due parti (rischio tecnologico, rischio strutturale), e da una comune codifica degli elementi tecnici, l'attività ispettiva è stata sviluppata contemporaneamente e con frequenti verifiche incrociate.

## REFERENCES

- Bilancia, C. (2005), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, FrancoAngeli, Milano.
- Cecchi, R. (2006), *I Beni culturali. Testimonianza materiale di civiltà*, Spirali, Milano.
- Cecchi, R. (2010), *Roma archeologia. Interventi per la tutela e la fruizione del patrimonio archeologico. II Rapporto*, Electa, Milano.
- Cecchi, R. e Gasparoli, P. (2010), *Prevenzione e manutenzione per i beni culturali edificati. Procedimenti scientifici per lo sviluppo delle attività ispettive: il caso studio delle aree archeologiche di Roma ed Ostia antica*, Alinea, Firenze.
- Cecchi, R. (2011a), *Roma archeologia. Interventi per la tutela e la fruizione del patrimonio archeologico. III Rapporto*, Electa, Milano.
- Cecchi, R. (2011b), *Pompei archeologia. Progetto di conservazione e fruizione del patrimonio archeologico*, Electa, Milano.
- Della Torre, S. (2003), *La Conservazione Programmata del Patrimonio storico-architettonico*, Guarini, Milano.
- Della Torre, S. (2008), "Quadro generale di riferimento per l'analisi dei bisogni del comparto dei Beni culturali", *Skill. Rivista semestrale di ENAIP Lombardia*, n. 35, pp. 31-28.
- Della Torre, S. e Petrarola, P. (2008), "Norme e pratiche senza sistema", *Economia della cultura*, No. 2, pp. 161-172.
- Della Torre, S. (2010a), "Conservazione programmata: le implicazioni economiche di un cambio di paradigma", *Il Capitale Culturale*, n.1, pp. 47-55.
- Della Torre, S. (2010b), "Competenze per la conservazione del patrimonio architettonico", in Cannada Bartoli, N. (Ed.), *Professioni e mestieri per il patrimonio culturale. Progetto Interregionale del Fondo sociale europeo. Le figure professionali operanti nel processo di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale*, pp. 306-311.
- Gasparoli, P. (2011), "La manutenzione preventiva e programmata", in Cecchi, R. (2011a).
- Gasparoli, P. e Podestà, S. (2011), "Attività ispettive per la valutazione della vulnerabilità delle strutture archeologiche e per l'analisi delle condizioni di rischio", in Cecchi, R. (2011b).
- Gasparoli, P. e Talamo, C. (2006), *Manutenzione e Recupero*, Alinea, Firenze, 2006.
- Montella, M. (2009), *Valore e valorizzazione del patrimonio culturale storico*, Electa, Milano.

# Oltre il Restauro. La valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico monumentale L'Istituto degli Innocenti e il progetto MUDI

Carlo Terpolilli, [carlo.terpolilli@unifi.it](mailto:carlo.terpolilli@unifi.it)

**Abstract.** La salvaguardia del patrimonio monumentale collettivo è un obiettivo rivolto alle generazioni future ma, al contempo, deve significare anche la messa a disposizione di tale bene ai cittadini nel presente. Questo significa operare attraverso la disciplina della conservazione e del restauro e contemporaneamente andare oltre, attraverso un approccio culturale che interpreti il bene monumentale come 'fabbrica', cioè il luogo della costante attività di progettazione: un laboratorio *work in progress*. Questo approccio passa necessariamente attraverso programmi di valorizzazione e investimenti produttivi che operino nel totale rispetto del bene e strumenti innovativi capaci di fare in modo che il bene nel suo complesso produca reddito. In questo quadro si colloca il progetto MUDI a Firenze.

**Parole chiave:** Istituto degli Innocenti, Museo degli Innocenti (MUDI), Restauro, Riqualficazione, Innovazione

Compito di una nazione è quello di salvaguardare la propria memoria storica, la propria identità, attraverso atti concreti come quello di preservare il bene monumentale nel tempo tramandandolo a quelli che verranno dopo di noi, e contemporaneamente metterlo a disposizione dei cittadini nel presente.

Quando parliamo di edilizia monumentale lo strumento principale di azione progettuale è il restauro, o meglio la cultura progettuale che fa riferimento alle discipline del restauro.

La cultura della conservazione, le discipline del restauro, hanno definito il corpus teorico normativo e dunque i metodi e gli strumenti per realizzare questo obiettivo.

Possiamo parlare di precondizione necessaria e sufficiente quando il bene è reperto archeologico e necessaria ma non sufficiente quando l'azione progettuale viene chiamata a risolvere le condizioni per il suo uso contemporaneo e per la sua valorizzazione, non solo culturale, ma anche economica.

Le posizioni ortodosse e fondamentaliste prevalenti nel recente passato sono state superate da posizioni più riflessive e interpretative; si aprono scenari nuovi e ciò avviene proprio in virtù di quelle criticità che il bene monumentale pone, funzionali, tecnologiche ed economiche.

Una di queste riguarda la natura degli investimenti necessari per

SPERIMENTAZIONE /  
EXPERIMENTATION

Carlo Terpolilli  
Dipartimento di Tecnologie  
dell'Architettura e Design  
"Pierluigi Spadolini", Università  
di Firenze, I

Beyond Restoration.  
Valorization of a Public  
Monumental Heritage Asset  
The Istituto degli Innocenti  
and the MUDI Project

**Abstract.** While protection of our collective monumental heritage is a value and an objective we pass along to future generations, at the same time it must be conceived of a commitment to making these assets available to citizens of the present time. This means applying the disciplines of preservation and restoration and at the same time going beyond with a cultural approach that interprets the monumental asset as a *fabbrica*; that is, as a place of ongoing design activity: a workshop for a work in progress.

This approach necessitates programs for valorization and productive investments that operate in full respect of the assets themselves while employing the innovative tools available for ensuring that the asset as a whole produces income.

This is the framework for the MUDI project in Florence.

**Key words:** Istituto degli Innocenti, Museo degli Innocenti (MUDI), Restoration, Requalification, Innovation

One of the primary tasks of a nation is to protect and safeguard its historical memory, its unique identity, through concrete actions such as conserving the monumental heritage that has come down to us and which we, in turn, will hand down to those who come after – and at the same time, to ensure those assets are available to those of us living in our time.

When speaking of monumental architecture, the primary planning/design tool is represented by restoration; or better, by planning/design culture that references the various disciplines of restoration.

The culture of conservation and the disciplines of restoration have long defined the theoretical and regulatory corpus and therefore the methods and tools

attuare gli interventi di conservazione e restauro cioè quelli a totale carico della comunità: fino ad oggi l'investimento era ed è a fondo perduto, ma da tempo le risorse per continuare su questa strada sono esaurite. Basti osservare le condizioni attuali del patrimonio monumentale pubblico.

«Oltre il restauro», a questo punto, non significa solo porre la questione nel suo significato temporale, cioè cosa si debba approntare e programmare per definire gli interventi edilizi necessari e sufficienti per la gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria del bene, ma soprattutto tendere al superamento, all'oltrepassamento, di un approccio culturale alla ricerca di altre modalità e strumenti da integrare a quel corpus teorico normativo.

Dunque, in generale, se gli interventi edilizi, naturalmente intesi nell'accezione globale, comprendenti le attività strutturali e sovrastrutturali, architettoniche ed impiantistiche, sono sempre tesi a rallentare l'entropia inevitabile di un processo dinamico qual è appunto la vita di un edificio, di un manufatto edilizio, «oltre il restauro» assume allora il significato di superamento degli interventi *una tantum* disposti nel tempo, verso la costituzione della 'fabbrica' del bene monumentale, come luogo della costante attività di progettazione e attuazione, come laboratorio *work in progress*. Le 'fabbriche' delle grandi cattedrali sono degli esempi straordinari di questo approccio.

Per questo bisogna oltrepassare la cultura degli investimenti improduttivi e realizzare programmi di valorizzazione per trasformare gli investimenti pubblici e anche quelli privati, lì dove è possibile e nel rispetto assoluto del bene, in investimenti produttivi. In altri termini bisogna cercare, nei limiti imposti dalla sua natura, strumenti innovativi per passare da una posizione passiva ad una attiva, occorre cioè fare in modo che il bene nel suo complesso produca reddito.

Valorizzare economicamente il bene non significa certo passare di colpo da uno stato di intangibilità sacrale all'estremo opposto, ridurlo cioè a merce di cui poter fare commercio.

Produrre reddito per contribuire, se non altro, alla gestione e manutenzione del bene stesso, al fine di realizzare i presupposti economici dell'esistenza della fabbrica.

La valorizzazione del patrimonio monumentale passa allora

available for achieving this goal. We may speak of a necessary and sufficient precondition when the cultural asset is an archaeological find, and of a necessary but insufficient precondition when project action is called into play to find solutions that can establish the conditions for contemporary use of an asset and for its valorization in both a cultural and an economic sense. The orthodox, fundamentalist positions that prevailed in the recent past have been superseded by more reflexive and interpretative positions; new scenarios are opening as a result of the functional, technological, and economic criticalities posed by the monumental heritage itself. One of these regards the nature of the investments needed to implement conservation and restoration actions that are borne totally by the

community: the investment has always been – and continues to be – without return, but for some time now the resources necessary for continuing along this road have run out. A look at the state of our public monumental heritage is more than proof of this fact. Going «beyond restoration», at this point, means not only considering the issue in its immediate temporal frame (that is, what must we make available and program for defining the construction-sector actions that are necessary and sufficient for ensuring management and ordinary and special maintenance of the asset) but above all going 'beyond' a purely cultural approach, conducting research into other modes of action and tools that could be profitably integrated with the existing theoretical-regulatory corpus. In general, then, if construction activities (naturally, understood in the

broadest sense, including structural and supra-structural, architectural, and systems-related activities) are always directed toward slowing the inevitable entropy of a dynamic process such as the life of a building, of a manufactured construction, «beyond restoration» assumes yet another significance: that of overcoming the concept of *una tantum* interventions carried out over time and working to attain the constitution of the *fabbrica* of the monumental asset: a place of constant planning and implementation activity, the workshop of a work in progress. The *fabbriche*, or worksites, of the great cathedrals are extraordinary examples of this approach. This is why we must also go beyond the culture of unproductive investments and implement valorization programs that can transform public investments – and private investments, where this

attraverso una cultura progettuale che va oltre il restauro e che si colloca in quell'ambito della ricerca progettuale legata all'innovazione tecnologica e alla programmazione economica, che usa logiche di intervento progettuali, dalla riqualificazione alla riorganizzazione, e che realizza condizioni di flessibilità nell'uso, tali da evitare cristallizzazioni nel tempo di soluzioni poco adatte. Le tecnologie leggere e reversibili, di fatto, possono diventare la nuova frontiera degli interventi edilizi nell'ambito dei beni monumentali, in quanto capaci di non stravolgere la natura intima del manufatto e tali da rispondere a quelle esigenze d'uso contemporanee che rappresentano il secondo obiettivo oltre la preservazione nel tempo, quello cioè di rendere disponibile il bene ai cittadini.

In questo quadro e senso nasce il progetto del nuovo Museo Degli Innocenti, il MUDI.

Anna Maria Bertazzoni, direttrice generale dell'Istituto degli Innocenti, in uno scritto recente dà il senso dell'operazione: «Il progetto culturale del Museo degli Innocenti – MUDI – nasce dalla consapevolezza che valorizzare la storia dell'antico Spedale significa anche promuovere l'identità attuale dell'Istituto degli Innocenti e contribuire alla realizzazione della sua missione. Il *pulcherrimum aedificium* bruneschelliano, sede dell'istituto, è stato progettato per i bambini e ha continuato ad essere, senza soluzione di continuità, un luogo dedicato all'infanzia dal momento che accolse la prima bambina il venerdì 5 febbraio del 1445» (Bertazzoni, 2011).

Ad oggi all'interno dell'istituto convivono funzioni e strutture diverse, ma il cui motivo di fondo rimane il tema dell'infanzia; asili nido e case di accoglienza per bambini, un archivio storico, la biblioteca Innocenti Library realizzata in collaborazione con UNICEF-IRC, un centro di formazione e attività di educazione all'arte e media-education.

Il progetto MUDI nasce dalla volontà di rendere questo patrimonio di storia, di arte e di contemporaneità unico al mondo, sempre più conosciuto e accessibile. Nel 2004 si è dunque avviato un percorso di programmazione che si è avvalso della collaborazione delle

01 | Vista dell'intervento da Piazza Santissima Annunziata

View of the project from Santissima Annunziata Square



soprintendenze territoriali e di alcune università toscane con le quali sono stati sottoscritti protocolli di collaborazione funzionali allo sviluppo del progetto. In virtù di questo lavoro il MUDI è stato inserito nel «Protocollo d'intesa tra il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Toscana e le Fondazioni bancarie per il coordinamento degli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale regionale». La Regione Toscana ha assicurato un importante finanziamento, ma sono anche state impegnate dal consiglio di amministrazione dell'istituto risorse provenienti dall'alienazione di immobili rurali; inoltre le soprintendenze territoriali hanno messo a disposizione le loro competenze e realizzato, con propri finanziamenti, restauri di alcune importanti opere.

Alla fine di questo percorso, nel 2008 è stato indetto un concorso internazionale in due fasi per assegnare l'incarico di progettazione. Il percorso progettuale successivo si è concluso nel 2010, l'inizio lavori è previsto per il giugno 2012. È interessante sottolineare che il percorso progettuale è stato accompagnato da una singolare e originale presenza, oltre alle figure classiche quali il RUP: da una cosiddetta «unità di progetto» composta da storici dell'arte, dell'architettura, del costume e rappresentanti della soprintendenza che ha partecipato, valutato e alla fine validato il progetto; una sorta di *work in progress* di cui il gruppo di progettazione si è molto avvantaggiato per meglio agire nel cuore vivo delle scelte e delle soluzioni.

Premesso che l'Istituto degli Innocenti è un corpo vivo e vitale che opera all'interno di una struttura architettonica che rappresenta senza dubbio uno degli esempi più mirabili dell'architettura del Rinascimento, sin dalla fase concorsuale obiettivo principale del progetto vincitore è stato quello di valorizzare attraverso la scoperta l'enorme patrimonio culturale, artistico, monumentale e storico-archivistico che si racchiude all'interno delle mura dell'Istituto degli Innocenti, ma anche le attività e le iniziative che quotidianamente vi si svolgono; in altri termini far convivere, all'interno della stessa struttura architettonica, sia i percorsi museali che la sua vita quotidiana.

In effetti sarebbe non solo difficile, ma anche sbagliato, immaginare un percorso museale staccato dalla vita operativa dell'istituto, perché il patrimonio culturale, artistico e archivistico è parte integrante dell'istituto stesso.

is possible – into productive 'seed' investments in absolute respect of the assets. In other words, within the limits posed by the nature of each asset, we have to identify innovative tools for moving from a passive to an active position; we must, that is, take action in such a manner that the asset as a whole produces income.

To economically valorize a monumental asset most certainly does not mean suddenly and totally redefining it, shifting its status from a sacred intangible asset of our cultural heritage to the opposite extreme; that is, reducing our cultural assets to goods in which to trade.

Producing income is necessary if for no other reason than to contribute to the management and maintenance of the asset itself, which in turn creates the economic underpinnings for the existence of the fabbrica.

Valorization of our monumental heritage must thus be filtered by a planning/design culture that goes beyond the concept of mere restoration to that area of design research, linked to technological innovation and economic planning, that applies the logics of such actions as requalification and reorganization, and that can create flexible use conditions such as to avoid what we might call temporal crystallization of unsuitable solutions. The light – and reversible – technologies can in fact become the new frontier for construction work in and on monumental assets, since they are capable of not warping or misrepresenting the intimate nature of the monuments and at the same time adapting them to respond to those contemporary use needs which, as we have said, represent the secondary goal after temporal conservation of

the asset: making it available to today's population.

This is the general framework in which the project for the new MUseo Degli Innocenti, or MUDI, was conceived. In a recent article, Anna Maria Bertazzoni, Director General of the Istituto degli Innocenti, explained the scope of the operation: «The Museo degli Innocenti – MUDI – cultural project arises from the awareness that valorizing the history of the ancient Spedale also means promoting the current identity of the Istituto degli Innocenti and contributing to carrying out its mission. Brunelleschi's *pulcherrimum aedificium*, the seat of the institute, was designed for children and has continued without interruption to be a site dedicated to childhood, from the moment it took in its first child, a little girl, on Friday, 5 February 1445» (Bertazzoni, 2011, translation of the author).

Il progetto non fa altro che mettere in evidenza e, tutt'al più, disvelare, portare alla luce, accentuare e mostrare tutto ciò che è, ad oggi, nascosto e soprattutto che è rimasto nascosto, per secoli, nei confronti della città.

Inoltre non può sfuggire il fatto che una operazione di valorizzazione passa anche attraverso la rimessa in gioco di tutti i livelli di integrazione possibili con il sistema della città. Il Mudi non sfugge a questa logica, il progetto è inserito nel contesto storico monumentale e museale della parte nord di Firenze, quell'area urbana in cui ruotano il convento di San Marco, l'Accademia, la piazza della SS. Annunziata e il museo archeologico, complessi monumentali marginalizzati rispetto ai flussi e percorsi turistici che fanno riferimento soprattutto all'asse storico Duomo-piazza della Signoria-Ponte Vecchio-Pitti.

L'intervento è costituito da due azioni compresenti e interdipendenti: – il progetto architettonico e allestitivo del Mudi, strettamente legato all'organizzazione museale proposta e ricco di interconnessioni e implicazioni sull'intero complesso;

– un'azione, conseguente alla prima, a carattere generale all'interno del complesso degli Innocenti, che prefigura una serie di effetti indotti nell'organizzazione funzionale, in virtù e per effetto delle azioni progettuali che riguardano il progetto museale del Mudi.

L'attuale area espositiva dell'Istituto degli Innocenti offre solo uno sguardo parziale, settoriale di quel 'mondo' vivo e vitale che il complesso rappresenta, limitandosi ad illustrare il patrimonio dei lasciti e delle donazioni accumulate negli anni: opere di valore artistico assoluto, ma che non colgono alcunché dell'opera più straordinaria custodita all'interno del complesso, ovvero il suo archivio storico, che raccoglie e cataloga la vita di migliaia di fanciulli e fanciulle ospitate nel corso dei secoli.

Il nuovo Museo degli Innocenti, attingendo a piene mani da questa insostituibile mole di documenti, deve prefiggersi lo scopo di svelare al visitatore gli aspetti legati alla storia dell'istituzione, alla vita che vi si svolgeva, contestualizzando la ricca collezione artistica all'interno di un quadro più ampio e complesso, fatto di immensi valori storici, antropologici e documentali: un museo attuale come l'istituto cui si riferisce, un museo da vivere, non solo da osservare, un museo che fonda la storia ed il presente in dialogo partecipativo.

Oltre alla riorganizzazione generale delle funzioni ai vari livelli, sia

Currently, the institute premises explicate various functions and host various structures, but the unifying theme remains childhood: pre-school and child care facilities, a historical archive, and the Innocenti Library created in collaboration with UNICEF-IRC (Innocenti Research Center), with a center for training and art education and media education activities.

The idea for the MUDI project arose from a will to make this heritage of art, history, and even contemporary culture, a heritage that is indeed unique in the world, better known and more accessible to the public. Planning began in 2004 with the cooperation of the territorial Superintendencies and several Tuscan universities, with which collaborative protocols for development of the project were stipulated. Thanks to this preliminary work, the MUDI project was brought under the

auspices of the «Memorandum of Understanding between the Ministry of Cultural Heritage and Activities, the Region of Tuscany, and the Banking Foundations for coordination of work for valorizing the cultural heritage of the region». The Region of Tuscany guaranteed conspicuous funding; other resources were earmarked by the Board of Directors of the Istituto degli Innocenti itself, which sold off some rural holdings; what is more, the territorial Superintendencies made their competencies available to the institute and, with their direct funding, restored several important works. Upon conclusion of this stage, a two-phase international competition was called in 2008 to assign the actual planning and design work. The next project stage concluded in 2010 and work is expected to begin in June of 2012. It is interesting to note that as it has progressed, the

project has been flanked not only by such classical figures as the RUP (*Responsabile Unico del Procedimento* or Sole Project Manager), by a singular and original presence: a so-called «project unit» made up of historians of art, architecture, and costume and representatives of the Superintendence, that participated in, evaluated, and finally validated the project; a sort of work in progress that greatly facilitated the work of the planning/design group, permitting them to penetrate to the heart of issues requiring decisions and solutions.

Starting from the premise that the Istituto degli Innocenti is a living, vital body that operates within an architectural structure that is without a doubt one of the most admirable examples of Renaissance architecture, from the competition phase onward the primary objective of the winning



02 |

project was to unveil and valorize the enormous cultural, artistic, monumental, and historical-archival heritage that lies within its walls while likewise valorizing the activities and the initiatives that take place at the Istituto on a daily basis. In other words, to find a solution that would permit the museum itineraries and the daily life of the Istituto to cohabit the same architectural structure. And, in truth, it would have been difficult – and also wrong – to imagine a museum itinerary divorced from the operative life of the Istituto, quite simply because the cultural, artistic, and archival heritage is an integral part of it in more than one sense. The project does no more than place in evidence, and at most, unveil, bring to light, highlight, and show off, all that which is currently hidden and which has, above all, been hidden from the

dei percorsi museali che di quelli legati alla convegnoistica, il nuovo intervento metterà a disposizione della città due luoghi molto importanti, finora nascosti, rendendoli accessibili direttamente dalla piazza SS. Annunziata: quello che fino ad oggi è solo un seminterrato e che diventerà un piano vivo e vitale del MUDI, e quello che fino ad oggi pochi conoscono e da cui si gode una delle più spettacolari viste di Firenze e della sua cupola, il Verone.

Senza entrare troppo nel complesso e articolato piano degli interventi e per comprenderne meglio il significato degli effetti positivi prodotti dalla risoluzione tecnica ed architettonica delle funzioni museali verso le altre, l'attenzione può essere posta su tre elementi significativi espunti dal complesso degli interventi di riorganizzazione:

- l'accessibilità e le nuove porte;
- l'allestimento museale e la galleria;
- il caffè letterario e il Verone.

Le nuove porte rappresentano una soluzione indifferibile per quanto riguarda l'accessibilità al museo, ma nello stesso tempo risolutiva anche nei confronti dell'accessibilità generale all'intero complesso degli Innocenti e alla convegnoistica, parte preminente dell'attività dell'istituto.

L'Istituto degli Innocenti, struttura per sua natura aperta e disponibile, è in realtà carente in quanto ad accessibilità per persone portatrici di handicap o disabilità varie.

La presenza del *podium* sul quale sorge la struttura, se rende ancora più affascinante, con la famosa scalinata, la presenza del porticato leggero ed elegante che rende la piazza una delle più belle del mondo, contemporaneamente realizza l'oggettiva impossibilità di accedere alla struttura, rendendola inaccessibile ai deboli.

Obiettivo principale del progetto è rimuovere questa macchia, e rimuoverla con un gesto unitario e deciso: l'invenzione di un nuovo accesso per tutti, gestanti, anziani, genitori con carrozzine, disabili che, direttamente dalla piazza, possano facilmente accedere a tutti i luoghi della struttura.

L'invenzione di un nuovo accesso per tutti, diretto dalla piazza, insieme alla volontà di incidere principalmente sulle parti deboli nelle quali concentrare le trasformazioni necessarie e lasciare il più possibile inalterata l'immagine del complesso monumentale sulla piazza, porta alla scelta di realizzare l'accesso principale al MUDI

scrutiny of the city for centuries. Nor must we forget the fact that any operation targeting valorization of our cultural heritage brings into play all the possible levels of integration with the 'city system'. The MUDI does not escape this logic: the project milieu is the historical, monumental, and museum context of north Florence, an urban area embracing the Convent of San Marco, the Accademia, Piazza SS. Annunziata, and the Archaeological Museum, all monumental complexes at the margins of the flows and itineraries of mass tourism, which refer mainly to the historic axis delimited by the Cathedral, Piazza della Signoria, and Ponte Vecchio. The work comprises two simultaneously present and interdependent actions: - the architectural and exhibition project for the MUDI itself, which is strictly linked to the proposed

02 | Nuovo ingresso al MUDI.

'La nuova Rota'

MUDI new entrance. 'La nuova Rota'



dall'ingresso che attualmente conduce al Cortile delle donne, a destra della scalinata.

Il nuovo ingresso al MUDI sarà un elemento molto riconoscibile dall'esterno ma perfettamente integrato nel complesso storico monumentale e, conservando l'uso attuale dell'intero complesso con le sue funzioni diversificate, consentirà al visitatore interessato alla struttura architettonica di accedere sia dagli attuali ingressi lungo il porticato sia dal nuovo ingresso comune.

Il nuovo ingresso al MUDI verrà realizzato utilizzando l'esigua differenza esistente tra la piazza e il livello, impropriamente chiamato interrato, posto a poco più di un metro sotto la quota stradale, cioè la parte fondante di tutta la struttura. Scendendo è possibile giungere al piano interrato in un vestibolo dal quale avrà inizio la visita al nuovo MUDI, ripristinando l'antico ingresso di servizio allo Spedale che l'attuale scala di collegamento con la galleria realizzata nell'Ottocento annullò.

Accanto all'ingresso del Museo verrà collocato l'ingresso comune e generale all'istituto, ricavato da una finta porta che per simmetria fu realizzata a definire il prospetto generale dello Spedale. Da questo nuovo ambiente di accoglienza e di smistamento dei flussi, l'accessibilità a tutti i livelli della struttura sarà garantita da un nuovo ascensore e corpo scale, la nuova porta garantirà oltretutto l'accesso ai genitori con i passeggini direttamente e senza soluzione di continuità dalla piazza.

Il nuovo ingresso al MUDI avrà una collocazione simmetrica rispetto a quella che era la 'ruota' degli esposti, realizzando di fatto una sorta di alter ego e una nuova modalità di ammissione, quasi a voler ricordare il modo in cui i bambini entravano nella struttura (certo non dalla porta principale).

Lo stesso linguaggio architettonico di questo nuovo accesso, che sfrutta la presenza di una porta che conserva ancora l'antica buca delle offerte, si costituisce come una nuova 'rota': un meccanismo che apparirà e sparirà dal giorno alla notte e identificherà chiaramente il nuovo ingresso al MUDI.

L'idea brunelleschiana di continuità tra interno ed esterno verrà significativamente richiamata ed evidenziata dal grande portone in movimento e dal suo comparire e scomparire all'interno della struttura.

organization of the museum and abounding in interconnections with – and implications for – the complex as a whole;

- a second action of a general character that impacts the entire Innocenti complex with a series of induced effects on the function and organization of the Istituto, by virtue and by effect of the project actions specifically targeting the MUDI museum project.

The current exhibition area of the Istituto degli Innocenti offers only a partial, sector-oriented view of that living, vital 'world' represented by the complex, limited as it is to illustrating the wealth of bequests and donations accumulated over the years: works of absolute artistic value but which do not express anything of the most extraordinary work of which the Istituto is custodian, its historic archive, which brings together and catalogues

the lives of the thousands of boys and girls the Istituto has taken in over the centuries.

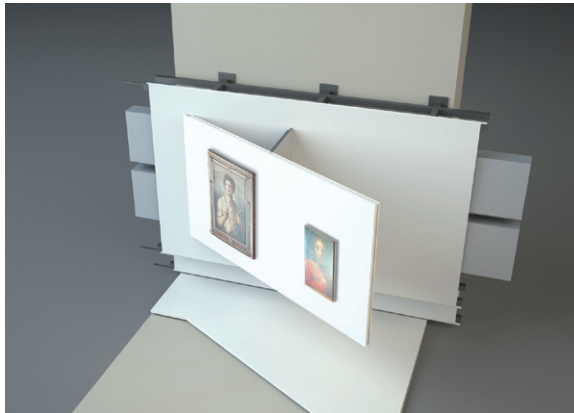
The new Museo degli Innocenti, which draws extensively from this irreplaceable wealth of documents, must set as its goal that of revealing to visitors the many unknown aspects of the history of the Istituto and the life carried on within its walls, contextualizing the rich collection of art in a broader and much more complex frame of immense historical, anthropological, and documental value: a museum as contemporary as the institution of which it is the showcase, a museum to 'live', to experience and enjoy, not only to observe; a museum that unites past history and present life in a participative dialogue.

Besides general reorganization of the functions on several levels, both those of the museum itineraries

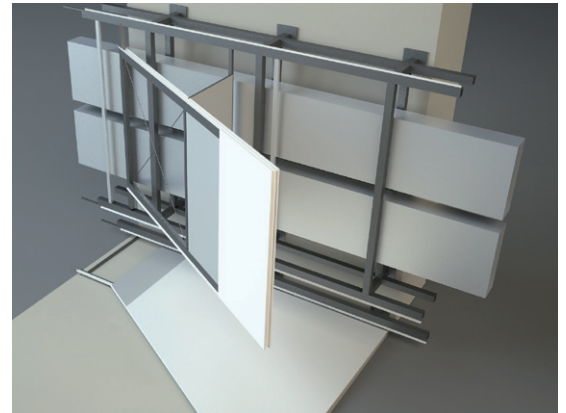
and those linked to the meeting and congress facilities, the new work will provide access directly from Piazza SS. Annunziata and will make available two very important spaces hitherto 'hidden' from the city: one space, now just a basement, will become a living and vital floor of the MUDI, while another, the so-called *Verone*, today known only to a few but offering one of the most spectacular views of Florence and its dome, will be opened to the public. Without going into excessive detail as concerns the extremely complex and articulated project work, for the purpose of better understanding the significance of the positive effects that will derive from the technical and architectural solutions for the museum on the other functions expedited at the Istituto, let us draw attention to three important elements or the reorganization plan:



03 |



04 |



05 |

- accessibility and new doors;
- the arrangement of the museum exhibits and the gallery;
- the literary café and the *Verone*.

The new doors represent a solution that cannot be put off in terms of providing access to the museum; at the same time, however, the work will solve the problem of accessing the Innocenti complex as a whole and its facilities for meetings and congresses, which represent a preeminent facet of the Istituto's activities.

The Istituto degli Innocenti, by its very nature an open, welcoming structure, is in truth sorely wanting from the point of view of providing access for wheelchair users and persons with other disabilities.

The *podium* on which the building stands, with its famous staircase and airy, elegant portico, make the square one of the world's most beautiful but

at the same time make it quite difficult if not impossible for some people to access the structure.

The principal aim of the project is to remove this blemish and to remove it with a sweeping, decisive gesture: invention of a new entrance that can be used by all so that mothers-to-be, seniors, parents with children in strollers, and wheelchair users, for example, can access all portions the building directly from the square.

The need to invent a new universal access point directly from the square, together with the desire to concentrate the required transformations so that they will impact mainly the 'weaker' portions and so leave the image of the monumental complex that is the square as much as possible unaltered, led to the decision to create the main entrance to the MUDI from the entrance that currently leads to the *Cortile delle*

03 | Pinacoteca  
Picture gallery

04, 05 | Schema di funzionamento strutturale dei pannelli espositivi  
Structural scheme of the displaying panels



06 | Verone, vista del nuovo caffè letterario

Verone, view of the new literary café

*Donne*, on the right of the staircase. The new entrance to the MUDI will be an element that is clearly recognizable from the outside but perfectly integrated into the historic monumental complex and, while preserving the current use of the complex and its multiple functions, will permit visitors interested in the architectural structure to access the building either from the current entrances, located along the portico, and from the new 'common' entrance.

Creation of the new entrance to the MUDI will exploit the slight difference between the level of the square and the floor, improperly called the basement, less than a meter below street level; that is, the foundation level on which the entire building rests.

Descending through what in ancient times was the service entrance to the Spedale, and which was closed off when

the stairs that now lead to the gallery were added in the 1800s, will lead to the lower-floor vestibule from which the itinerary through the new MUDI will start off.

Alongside the entrance to the museum will be the new main entrance to the Istituto, created from a false door originally built to define the facade of the Spedale. Access to all the levels of the building from this new reception and 'flow sorting' area will be guaranteed by a new elevator and staircase; above all, the new door will guarantee easy access from the square for parents with strollers, directly and without interruptions.

The new entrance to the MUDI will be symmetrically located with respect to what was once the ruota degli esposti, creating a sort of de facto alter ego and a new mode of admission that in some manner recalls the rotating, boxlike

device by means of which foundlings were taken in by the Spedale (not through the front door, certainly). The same architectural language spoken by this new entrance, which exploits the presence of the ancient donation slot and box, will be configured as a modern 'revolving box': a mechanism that will appear and disappear from day to night and will clearly identify the new entrance to the MUDI. Significantly, Brunelleschi's idea of maintaining continuity between the interior and the exterior will be recalled and highlighted by the large moving portal and the fact that it appears from and disappears into the interior of the structure.

## L'allestimento museale e la galleria

Il progetto museologico e museografico si è sempre posto l'obiettivo di accompagnare i visitatori attraverso un percorso che si origina dalla memoria dell'abbandono, richiamata dalla «nuova ruota degli esposti», in una progressiva immersione in quell'unicum inscindibile in cui si intrecciano la memoria storica, artistica, architettonica ed emozionale dell'istituto.

Questa successione di tematiche legate alla vita, alla storia, all'architettura rendono evidente come il legame tra questi aspetti risulti inscindibile, e come sia necessario recuperare e rendere fruibile a tutti i visitatori l'immenso patrimonio storico documentale contenuto nell'archivio attraverso due modalità: da una parte quella dell'esperienza diretta, che implica la visita ai luoghi e il lasciarsi suggestionare dagli stessi, dall'altra una modalità più propriamente didattica, attraverso l'esposizione di fotografie e reperti significativi supportati dalla narrazione di storie ed eventi su pannelli multimediali e non.

L'interdisciplinarietà del museo, unitamente all'intrinseca complessità dell'istituto, rende necessaria l'introduzione di tecnologie di ultima generazione al fine di ricreare scenari di vita virtuali navigabili dai singoli utenti, mentre l'impiego dei tablet, ovvero schermi touchscreen interattivi, consente la manipolazione virtuale dei materiali d'archivio attualmente inaccessibili alla maggior parte dei visitatori.

L'impiego di tecnologie informatiche e di ricostruzioni digitali può essere supportato da ricostruzioni reali di corredi e ambientazioni, ossia una selezione di materiale d'interesse antropologico e documentale in un continuo dialogo tra reale e virtuale, tra passato e presente, in cui il visitatore, dal 'rituale' dell'abbandono all'effettiva formazione culturale, faccia esperienza diretta della vita che si svolgeva e che si svolge ancora nella città degli Innocenti, uscendo così arricchito nella conoscenza e nella consapevolezza di quello che era ed è l'istituto: un luogo di storia unico e irripetibile, un luogo attuale dove tornare ed apprendere.

Il progetto ha approfondito ed evidenziato le potenzialità delle aree a vocazione espositiva inserendole ed integrandole in un sistema più ampio che abbracci i tre piani di lettura: l'Istituzione, la Vita quotidiana e la Fabbrica.

L'esposizione permanente verrà collocata al piano interrato, facilmente

### The arrangement of the museum and the gallery

From the very beginning, the museological/museographic project set for itself the goal of accompanying visitors along an itinerary originating from memory of the abandoned child recalled by the «new revolving box» in a progressive immersion in that *unicum* in which the historical, artistic, architectural, and emotive memory of the Istituto are inextricably twined. This succession of themes reflecting the life, the history, and the architecture of the Istituto make it evident just how closely interlinked these aspects are and how it is necessary to recover – and make available to all visitors – the immense wealth of documentary material contained in the archive. In two ways: on the one hand, direct experience, which implies visiting the sites and opening one's perception to their

suggestion; and on the other, a more properly didactic approach, implying exhibition of significant photographs and mementos supported by narrations of stories and events on panels, many of which will make use of multimedia technology. The interdisciplinary nature of the museum, together with the intrinsic complexity of the Istituto, makes it necessary to introduce latest-generation technologies to create scenes of virtual life navigable by the single visitors, while use of tabletops (interactive touch screens) will permit virtual manipulation of archive material that is currently inaccessible to the great majority of visitors. Use of information technology and digital reconstructions may be supported with actual reconstructions of objects and settings; that is, a selection of material

of anthropological and documental interest drawn into an ongoing dialogue between the real and the virtual, between the past and the present, from which the visitor gleans direct experiential knowledge of the life that played – and still plays – out in the city of the innocents from the 'ritual' of abandoning a child through his or her cultural training. And the visitor leaves, at the end of the tour, richer with the knowledge and awareness of what the institute was and what it is: a unique and unrepeatable historic site and a still-viable site to which to return to learn. The project work thoroughly explored and highlighted the areas with a vocation for exhibition, finding their placements within and integrating them with a broader-based system that admits of three levels of reading: the institution, daily life, and the building. The permanent exhibition will be located

raggiungibile dalla piazza e in stretto contatto con essa, un viaggio alle radici della fabbrica e all'origine dell'istituzione, un racconto antropologico, storico ed artistico tra realtà e ricostruzione digitale. Un ambiente (l'interrato) dotato di un fascino del tutto particolare e caratterizzato dalle altezze limitate, dalla presenza di volte a crociera, aspetti tutti che lo rendono il luogo ideale per iniziare la visita al museo e per essere rapidamente e immediatamente coinvolti nella narrazione della storia e della vita dell'Istituzione e della Fabbrica.

Al piano terreno, il racconto e la scoperta continuano attraverso la presenza della Bottega dei Ragazzi, essenziale elemento di comprensione dei valori fondanti del progetto Mudi, e attraverso la visita della Fabbrica brunelleschiana e i suoi cortili.

Infine, l'allestimento prende forma definitiva all'interno dello spazio più evidentemente deputato all'azione espositiva: la pinacoteca nella galleria, spazio che 'per forma' e per vocazione conclude la narrazione museologica. La pinacoteca, già oggi spazio espositivo, è collocata sopra il loggiato di ingresso e gode di una splendida vista sulla piazza della SS. Annunziata. Attualmente l'accesso a questo spazio avviene solo attraverso lo scalone ottocentesco che resterà comunque il suo collegamento privilegiato. Grazie al nuovo ascensore questo limite verrà superato.

La pinacoteca verrà riqualificata valorizzandone il valore intrinseco degli spazi, delle capriate lignee e della collocazione privilegiata all'interno del complesso. Ogni opera sarà collocata all'interno di un contesto più ampio, connessa alla storia dell'istituzione e alla vita quotidiana dei bambini, in un racconto continuo e inscindibile con l'interrato.

In questo spazio espositivo l'allestimento arricchirà l'intero percorso attraverso un'idea progettuale che prende vita pensando alla sua leggerezza e reversibilità, in un unico gesto concettuale e tecnologico, un traliccio infrastrutturale che distribuirà le nuove reti impiantistiche, lasciando tutto il resto così come era stato pensato dalle sue origini. Grandi pannelli a sbalzo ancorati al traliccio strutturale e tecnologico costituiranno il sistema su cui appoggiare e ancorare le opere di diversa fattura e costituzione che fluttueranno come pagine di un libro.

Il *Verone*, così chiamato dai documenti e dalla consuetudine, è la loggia dello Spedale, tipologia tipica del palazzo fiorentino costruito

on the basement floor, easy to reach from the square and in close contact with it, a journey to the literal and figurative roots of the building and the origin of the Istituto; an anthropological, historical, and artistic narration alternating between reality and digital reconstruction. The basement area will be a venue imbued with an utterly unique charm, characterized as it is by low ceilings and the supporting cross-vaults, all aspects that make it an ideal location for setting out on the visit to the museum and for being entirely and immediately drawn into the narration of the history and the life of the Istituto and its building. On the ground floor, the stories and discoveries continue with the Bottega dei Ragazzi, an essential element for understanding the fundamental values of the MUDI project, and with the visit to Brunelleschi's building and its courtyards.

Finally, the museum takes definitive form in the interior of the space with the most 'museum-like' shape and the strongest vocation for exhibition activity: the picture gallery, which concludes the museum itinerary. The picture gallery, long used as an exhibition space, is located above the entrance loggia and offers a splendid view of Piazza SS. Annunziata. As things currently stand, access to this space is possible only via the 19th-century staircase, which will in any case remain its main entrance. But thanks to the new elevator, the staircase will no longer represent a barrier. Renovation of the picture gallery will enhance the intrinsic value of the spaces, of the wooden trusses and tie beams, and of the privileged location at the heart of the complex. Each work will be arranged to link it with the broader context of the history of

the institution and the daily life of the children, in a narration that will continue and continually refer back to the story begun on the basement level. With its light footprint, the reversible design concept for this exhibition space intends to enrich the entire itinerary with a single conceptual and technological gesture, an infrastructural trestle or lattice that will distribute the new systems, leaving everything else exactly as it was originally designed. Large projecting panels anchored to the structural, technological lattice will constitute the system supporting and anchoring works of different types and in different materials and allowing them to be turned like the pages of a book. The *Verone*, called thus in documents and by longstanding tradition, is the loggia of the Spedale, a typical construction in Florentine palaces

sul finire del quattrocento nel cantiere del Della Luna come stenditoio; tamponato nell'Ottocento, solo con i restauri degli anni Settanta ha ritrovato la sua originaria apertura panoramica su due lati, che lo rendono un eccezionale e unico belvedere sulla città.

Il progetto prevede una sua valorizzazione, sia quotidiana, come terrazza panoramica coperta su Firenze dotata di una libreria-caffetteria, sia come spazio da utilizzare una tantum per ricevimenti, cene o altre manifestazioni, da affittare, così come gli spazi recuperati alla convegnistica e alle mostre temporanee. Il ruolo della caffetteria a quel punto fungerà da struttura d'appoggio per il catering all'interno di una scatola di vetro e legno arretrata rispetto ai due lati aperti della struttura esistente.

L'accesso avviene dal porticato attraverso un percorso rialzato pavimentato in legno, galleggiante, che giunto nel Verone si allarga a tutta la terrazza: questo permette di rendere accessibile lo spazio superando i dislivelli di quota e il semplice posizionamento degli impianti al di sotto.

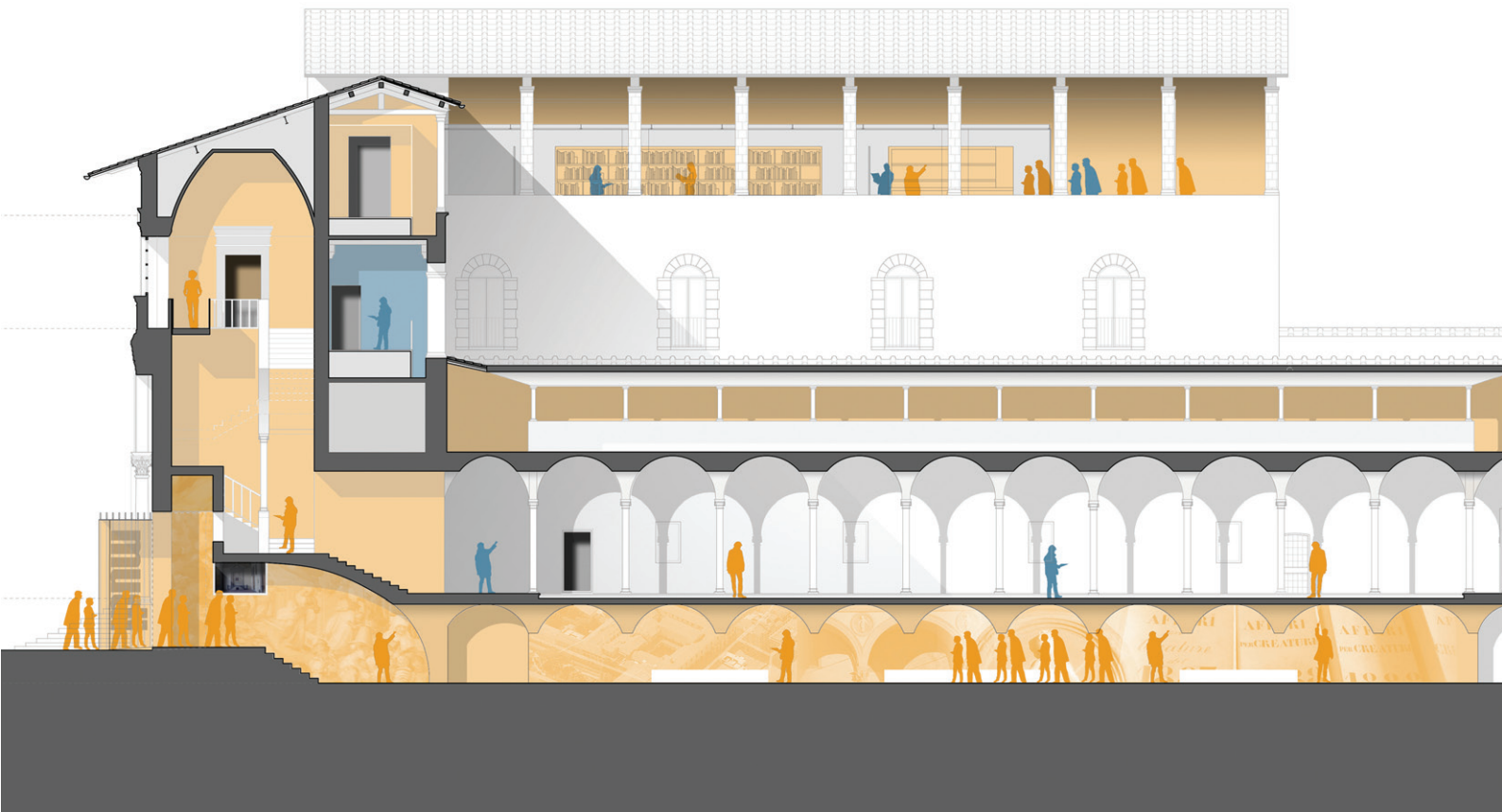
Sia la libreria-caffetteria che l'elemento di collegamento prevedono una struttura flessibile e reversibile in vetro e legno, così da ottenere la migliore sensazione di trasparenza e leggerezza del nuovo oggetto tale da godere completamente della straordinaria struttura esistente.

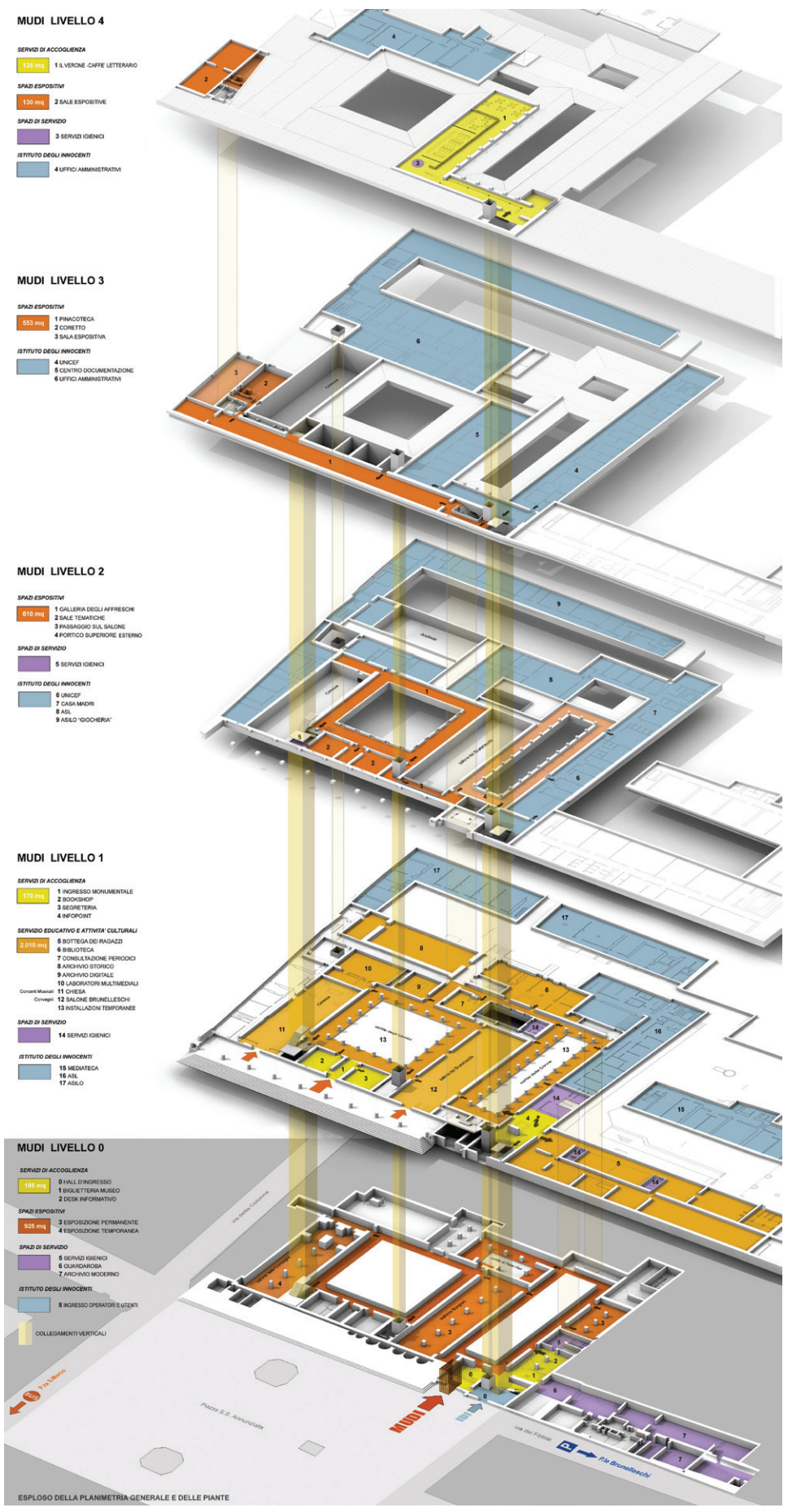
La flessibilità è garantita dalla possibilità di restringere ed espandere lo spazio chiuso quando le condizioni climatiche lo richiederanno.

La reversibilità è legata al fatto che tutto l'artefatto, il marchingegno, è perfettamente smontabile tale da ripristinare completamente lo spazio così come lo abbiamo trovato.

07 | Sezione trasversale

*Cross section*





Il progetto culturale alla base dell'iniziativa MUDI, come promozione dell'identità e della missione dell'Istituto degli Innocenti; l'impegno concreto da parte delle Istituzioni, a partire dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, alla Regione e allo stesso Istituto, a mettere a disposizione risorse e competenze; la presenza innovativa di un'Unità di Progetto, formata da professionisti che hanno seguito, partecipato e, infine, validato il progetto; tutte queste cose insieme hanno reso possibile, quindi, non solo la salvaguardia di un'architettura e di un'istituzione dal valore importantissimo per Firenze, ma ne hanno implementato la conoscenza e accessibilità. Andando, appunto, oltre.

#### REFERENCES

Bertazzoni, A.M. (2011), "Il progetto culturale del Museo degli Innocenti", in Balzani, M. (Ed.), *Restauro, Recupero, Riqualificazione - Il progetto contemporaneo nel contesto storico*, Skira, Ginevra-Milano, pp. 225-227.

#### SCHEDA DI PROGETTO | PROJECT SHEET

##### MUDI. Nuovo Museo degli Innocenti, Firenze | Restauro e allestimento | Restoration and Arrangement

Committente   Commissioned by	Istituto degli Innocenti, Firenze.
Progettisti   Designers	Ipostudio(Carlo Terpolilli – capogruppo, Lucia Celle, Roberto Di Giulio, Elisabetta Zanasi Gabrielli)
con   with	arch. Pietro Pellegrini
Restauro   Restoration design	arch. Eugenio Vassallo
Museografia   Museography	dott.ssa Morigi Govi
Strutture   Structure design	Favero&Milan
Impianti   Equipment design	Consilium
Importo dei lavori   Value of the works	6.642.700 Euro
Dati quantitativi   Quantitative data	museo e caffetteria 2.500 mq   museum and café: 2,500 sqm
Cronologia   Timeline	Progetto preliminare, 2008; definitivo, 2009; esecutivo, 2011. Preliminary plan: 2008; final plan: 2009; working plan, 2011.

Progetto vincitore del concorso internazionale in due fasi.

The design was the winner of the two-phase international design competition.

from the late 1400s, in the Della Luna worksite conceived as a covered drying-room. It was walled up in the 1800s and only thanks to restoration work carried out in the 1970s were the panoramic openings on two sides once again opened, so returning to the *Verone* its prestige as an exceptional and indeed unique belvedere over the city.

The project fully intends to valorize the space, both for daily use as a covered panoramic terrace over Florence with a bookshop and café and also as a space available by reservation for use for receptions, dinners, or other events; 'space for rent' like the spaces available for meetings and temporary exhibitions. In these circumstances, the café facilities, inside a glass and wood 'box' set back with respect to the two open sides of the existing structure, will provide support for catering activities. Access will be from the portico over a

raised, 'floating' wooden floor ramp that will widen upon reaching the *Verone* to cover the entire terrace: this feature will ensure easy access, since it will plane over the various differences in levels, and make it a simple matter to position systems components below the surface of the flooring. Both the bookshop-café and the connecting element are designed in wood and glass so as to be flexible and reversible and at the same time offer an all-embracing sensation of transparency and lightness – without interfering with full appreciation of the extraordinary original structure. Flexibility is guaranteed by the possibility of expanding and shrinking the closed space in response to climatic conditions. Reversibility derives from the fact that the entire structure can be fully disassembled to leave the original space exactly as we found it.

The cultural project underlying the MUDI initiative as promotion of the identity and the mission of the Istituto degli Innocenti; the concrete commitment by the institutions, beginning with the Ministry of Cultural Heritage and Activities, the Region of Tuscany, and the Istituto degli Innocenti itself, to make available resources and expertise; the innovative presence of a Project Unit made up of professionals who have followed, participated in, and finally validated the project – all these elements together have made it possible not only to protect a building and an institution whose value for the city of Florence is inestimable but also to make this treasure both more widely known and more accessible. By going, as we have said, well «beyond restoration.»



# Conservazione e valorizzazione della casa museo di Giovanni Boccaccio in Certaldo Alto

Massimo Gennari, Professore di Tecnologia dell'architettura, I, gemax42@libero.it  
Ginevra Bruscoli, Università di Firenze, I, ginevra.bruscoli@unifi.it

**Abstract.** Le opere di restauro architettonico e di riqualificazione funzionale della Casa del Boccaccio in Certaldo Alto (Firenze), effettuate dal 2006 al 2007 e completate, con la ricostruzione del giardino adiacente alla Casa, nel 2011, fanno parte di un programma di forte impegno civile, sociale e culturale, che l'Ente Nazionale G. Boccaccio, in partnership con l'Amministrazione comunale, ha messo da tempo in atto con l'obiettivo di concorrere al processo di valorizzazione del patrimonio storico-architettonico e culturale dell'intero Centro storico di Certaldo Alto.

Valorizzazione intesa come integrazione di funzioni e sinergia di attività, prevalentemente culturali, da perseguire al fine di raggiungere i migliori risultati sul piano dello sviluppo sociale e della crescita intellettuale, nell'ambito di una economia di scala virtuosa. Intesa quindi come costruzione di un modello di fruizione del bene culturale nel suo insieme, le cui singole parti (musei, biblioteche, laboratori, spazi espositivi, auditori ecc.) rappresentano soltanto i nodi di un sistema a rete le cui maglie sono costituite dai processi di comunicazione e scambio con le istituzioni, pubbliche e private, che operano nel settore della ricerca, della sperimentazione, della formazione e dell'informazione.

Ne consegue che una gestione del bene culturale rivolta prioritariamente all'integrazione delle sue componenti con le strutture didattiche e di ricerca, nazionali e internazionali, con gli istituti di promozione sociale ed economica, con le strutture imprenditoriali più avanzate nel settore della comunicazione e del turismo colto e sostenibile, costituisca di fatto un valore aggiunto la cui portata è ancora sottovalutata.

**Parole chiave:** Conservazione, Riqualificazione funzionale, Valorizzazione, Patrimonio storico, Centri storici, Turismo culturale

SPERIMENTAZIONE/  
EXPERIMENTATION

**Premessa** La casa di Giovanni Boccaccio è parte di un complesso edilizio posto lungo l'asse centrale di Certaldo Alto ed è costituita da una torre fiancheggiata ai due lati da due corpi di fabbrica di altezza diversa. L'edificio è stato quasi completamente ricostruito alla fine degli anni Quaranta del Novecento dopo che il bombardamento del gennaio 1944 ne aveva provocato la distruzione pressoché totale. La documentazione grafica e storico-critica rivela un disegno controverso, prodotto dalle diverse trasformazioni e interpretazioni che i restauri prebellici e la ricostruzione successiva non hanno certamente contribuito a dirimere. L'edificio, adibito a casa-museo e a biblioteca specialistica, scontava, prima dei lavori di restauro, varie difficoltà di ordine funzionale, oltre che simbolico-rappresentativo, dovute sia all'insufficiente stato di manutenzione, sia alle necessità di adeguamento alle nuove

Conservation and valorisation  
of Giovanni Boccaccio's house  
museum in Certaldo Alto

**Abstract.** The architectural restoration and functional redevelopment of Boccaccio's house in Certaldo Alto (Florence), has been carried out between 2006 and 2007 and finalized in 2011, including the reconstruction of the garden next to the house.

The program which has been characterized by a strong civic, social and cultural involvement, is lead by the Ente Nazionale G. Boccaccio in partnership with the local administration and aims at contributing to the valorization of the historical, architectural and cultural heritage of the historic center of Certaldo Alto.

Valorization here is intended as a functional integration and synergy between predominantly cultural activities. The aim is to achieve the best results in terms of social development as well as intellectual growth within a virtuous economy, and therefore the construction of a complementary model for cultural assets in general.

A model where the single cultural elements (museums, libraries, workrooms, exhibitions, auditorium, etc..) represent only the intersections of a wider net system established through the process of communication and exchange with the institutions, publics or privates, that operate in the sectors of research, experimentation, education and information.

This means that the management of cultural assets will now aim mainly at the interaction between its components and national as well as international structures of education and research, institutes for the social and economical development and innovative business structures in the fields of communication and cultural and sustainable tourism. This establishes an additional value of his still underestimated significance.

**Key words:** Preservation, Functional redevelopment, Valorization, Historical heritage, Historic centres, Cultural tourism

ISSN online: 2239-0243  
© 2011 Firenze University Press  
<http://www.fupress.com/techne>

disposizioni in materia di sicurezza e accessibilità, sia infine alla promiscuità di usi che interferivano con una fruizione efficace dello spazio museale.

In considerazione di ciò l'Ente Nazionale G. Boccaccio, che ha il compito istituzionale di tutelare il patrimonio fisico e culturale della Casa, ha ritenuto di dover superare la politica della gestione corrente per indirizzarsi verso un progetto generale finalizzato alla conservazione e alla valorizzazione del complesso, alla razionalizzazione e al potenziamento degli spazi e alla riqualificazione dell'attività museale. Un progetto organico collocato all'interno di un più ampio programma che sia in grado di investire l'intera struttura urbana di Certaldo Alto nella prospettiva della sua destinazione a vero e proprio Centro di formazione, informazione e sperimentazione nel settore della conservazione dei beni culturali e ambientali e del turismo colto.

### **I processi decisionali e partecipativi**

Considerati i molteplici fattori in gioco, dal ruolo della proprietà pubblica (il Demanio dello Stato proprietario della Casa, il Comune di Certaldo proprietario dell'area a giardino e degli immobili adiacenti), a quello dei soggetti, pubblici e privati, destinatari delle istanze di cofinanziamento (le amministrazioni, regionale e provinciale, oltre al Comune stesso, le fondazioni bancarie), dagli organi statali di tutela (Ministero BB. CC., Soprintendenza), agli Enti territoriali e alle Autorità di controllo (VV.FF, ASL ecc.), gli interventi realizzati costituiscono il risultato di un processo

01 |



02 |

01, 02 | Casa Boccaccio  
*The House*

articolato e complesso, scandito, nel tempo e nello spazio, da scelte e da azioni coerenti con gli obiettivi prefissati, ovvero:

– l'accreditamento, a pieno titolo, della Casa-museo nel sistema dei beni culturali, non solo perché sede nativa, casa della memoria, di uno dei maggiori protagonisti della letteratura mondiale, ma anche e soprattutto perché organismo culturale con competenze specifiche (biblioteca specialistica, ricerca, pubblicistica scientifica, ecc.) cui mancavano tuttavia alcuni requisiti fisici e spaziali (accessibilità, funzionalità, sicurezza, comfort ambientale) per renderlo effettivamente tale;

– la riqualificazione del patrimonio storico architettonico come atto strategico del processo di valorizzazione dell'intero sistema monumentale e museale di Certaldo Alto.

Gli atti e le decisioni assunte per definire e, successivamente attuare, il programma degli interventi scaturiscono in primo luogo dagli esiti delle azioni promosse dall'Ente, in accordo con l'Amministrazione Comunale, titolare del Museo di Palazzo Pretorio, e con la Prepositura di Certaldo, titolare del Museo di Arte Sacra, per realizzare un progetto di gestione unitaria delle tre sedi museali. Sulla base delle prospettive di attuazione di tale progetto e degli accordi preliminari raggiunti, sono state effettuate le prime valutazioni tecniche, redatte a livello dell'ufficio di presidenza con l'apporto di consulenze specialistiche (strutturali, impiantistiche, tecnico-economiche) sottoposte di seguito al parere del Consiglio direttivo dell'Ente che ne ha deliberato modalità di approfondimento e tempi.

La fase successiva ha riguardato la stesura di progetti definiti, comprensivi di quadro economico, per singoli temi, in conformità ai bandi emessi dalle fondazioni bancarie e dalle Amministrazioni interessate per il co-finanziamento degli interventi stessi (il riordino degli accessi, la ristrutturazione impiantistica e la messa in sicurezza, il recupero dell'accesso alla torre, la ricostruzione del giardino).

La diversità di procedure, scadenze, criteri e tempi di assegnazione, degli Enti coinvolti, ha comportato l'adeguamento costante, per retroazione (*feedback*), del programma al fine di allineare o cadenzare temporalmente gli interventi stessi contenendo, nei limiti del possibile, i tempi di chiusura al pubblico della Casa.

Il programma in tutte le sue articolazioni, dalla formulazione del piano di gestione unitaria dei musei, alla redazione dei progetti

#### **Preface**

The house of Giovanni Boccaccio is part of a building complex located along the central axis of Certaldo Alto and consists of a tower flanked on both sides by two buildings of different height.

The building had to be almost completely rebuilt at the end of the 40s, after the bombardment in January 1944 caused a nearly total destruction.

The graphic and critical historic documentation reveals a controversial design, due to the different transformations and interpretations during the pre war restorations and the following reconstruction.

Before restoration the building, transformed into a museum-house and specialized library, had to face various functional as well as symbolical-representative difficulties.

This was due to insufficient

maintenance along with the necessity to adapt to new regulations regarding security and accessibility, and to the promiscuity of uses that interfered with an effective fruition of the museum space.

In consideration of this the National Board G. Boccaccio, holding the institutional responsibility to protect the physical and cultural heritage of the House, decided to overcome current administration politics and to move on to a general project finalized at the conservation and valorisation of the complex. This includes the rationalisation and development of the space and the requalification of the museum's activity.

An organic project as part of an even wide programme, able to empower the entire urban structure of Certaldo Alto, with a view to becoming a centre for Education, Information and

fino all'iter di approvazione da parte degli organi competenti, ha trovato nell'Amministrazione Comunale, rappresentata per altro nel Consiglio direttivo dell'Ente dal suo sindaco, un partner determinante sia per quanto riguarda gli apporti finanziari che la cooperazione tecnica nella elaborazione progettuale e nell'attuazione degli interventi.

I contributi deliberati hanno permesso di attivare un circuito virtuoso di soggetti cofinanziatori, pubblici e privati (Fondazione MPS, Cassa di Risparmio di Firenze, Provincia di Firenze), così come il confronto costante con gli uffici ha consentito di ridurre al minimo i tempi di approvazione degli atti tecnico-amministrativi. Un ruolo altrettanto determinante è stato svolto dalla Soprintendenza ai Beni Ambientali di Firenze, presente anch'essa nel Consiglio direttivo dell'Ente, che ha fornito il proprio sostegno, tecnico, finanziario e operativo, in parallelo con il programma degli interventi dell'Ente, provvedendo direttamente al consolidamento e al restauro del sistema delle coperture della Casa oltre che all'interlocuzione costante con i progettisti in tutte le fasi del processo progettuale ed attuativo.

Un aspetto fondamentale del programma edilizio ha riguardato, come sopra accennato, il progetto di gestione. L'accordo per la gestione unitaria dei tre musei ha implicato non solo i criteri di assunzione e svolgimento delle operazioni amministrative (bigliettazione, orari, utenze, ecc.) e produttive (funzionalità dei servizi, reception, sorveglianza, informazione, controllo attrezzature ecc.) ma anche e soprattutto le modalità di promozione culturale e di comunicazione. In questo senso sono state realizzate varie iniziative attraverso progetti di collaborazione stabile con l'Associazione Culturale Polis

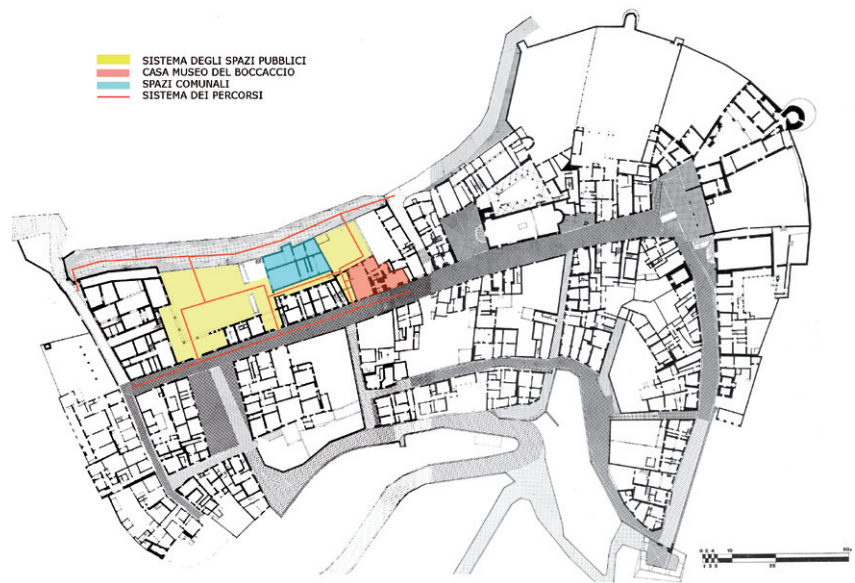


03 | Diagramma delle funzioni e delle attività  
Ente's activities chart

Experimentation in the conservation of cultural and environmental heritage and educational tourism.

### The decision-making and participatory process

Various elements are involved in the decision making process. From the role of public ownership (the State property of the House, and the town of Certaldo as owner of the garden and next door buildings), to the role of the bodies, public and private, recipients of the co-financing motions (the regional and provincial administration, the town itself, the banking funds), as well as from the state body of protection (ministry BB. CC., regional board of cultural, heritage and environmental conservation), to the local and control authorities (VV.FF, ASL, etc). Considering this, interventions made are the result of a complex and



del Comune di Certaldo e in particolare con il laboratorio teatrale L'Oranona per la valorizzazione e la divulgazione delle opere del Boccaccio, con l'Associazione Centro Storico di Certaldo Alto per la guida e l'assistenza ai visitatori della Casa, con le istituzioni scolastiche territoriali per progetti didattici e di ricerca comuni. Tutto ciò ha innescato nell'opinione pubblica, e soprattutto nell'utenza locale, un graduale interessamento alle istanze programmatiche e operative dell'Ente, che si è tradotto in forme sempre più consapevoli di partecipazione attiva, come testimoniato anche dal rilievo conferito dalla stampa locale e nazionale ai due più significativi eventi: la riapertura della Casa nel settembre 2006 dopo i lavori di restauro e l'inaugurazione del giardino del Boccaccio nell'aprile 2011.

### Il Centro storico di Certaldo Alto come polo culturale

Il programma in cui si è collocato il progetto di restauro della Casa affronta specificatamente il tema della 'mobilità culturale', intesa come strumento di promozione individuale e sociale prima ancora che come fenomeno economico in forte espansione. Il Centro storico

articulated process marked, in space and time, by choices and actions that need to be consistent in aiming at the prearranged objectives.

Objectives are:

- The accreditation of becoming a museum – house of cultural heritage. This not only for its native seat and for being once the home to one of the greatest exponents of world literature but also, and especially, for being a cultural organism with specific competences (specialized library, research, scientific publications, etc...) that once lacked some physical and special requirements (accessibility, functionality, security, environmental comfort) to make it really operational.
- The requalification of Certaldo Alto as historical and architectural heritage, a strategic process to improve the entire system, monumental as well as for the museums.

The acts and the decisions taken to define and, afterward, to effect the programme of the interventions, spring from the outcomes of the actions promoted by the National Board G. Boccaccio. These have been accorded with the municipal administration, owner of the Palazzo Pretorio Museum, and with the Prepositura of Certaldo, owner of the Sacral Art Museum, to realise a project of unified management for these three museum seats. The first technical evaluations has been made on the basis of the implementation prospective of this project and of the preliminary agreements obtained. The presidency office, with the contribution of specialist advices (structural engineer, technical building systems engineer, quantity surveyor), then subjected them to the opinion of the executive council of the National Board G. Boccaccio, that deliberated the terms

of examination and times.

The successive phase involved the preparation of the definite project, including the economic plan, subdivided for individual topics. All in accordance with the notices issued by banking foundations and by the administrations interested for the co-financing of the interventions (the reorganisation of the access, the technical systems restructuring, the security, the new access to the tower, the reconstruction of the garden). The authorities involved, are characterised by different procedures, deadlines, standards and terms of assignment. This entailed the constant adaptation of the program to adjust the interventions to limit the closing of the House.

The program has been developed according with the municipal Authority (represented by the directive council of



05, 06 | Il giardino, viste diurna e notturna  
The garden, daytime and night views

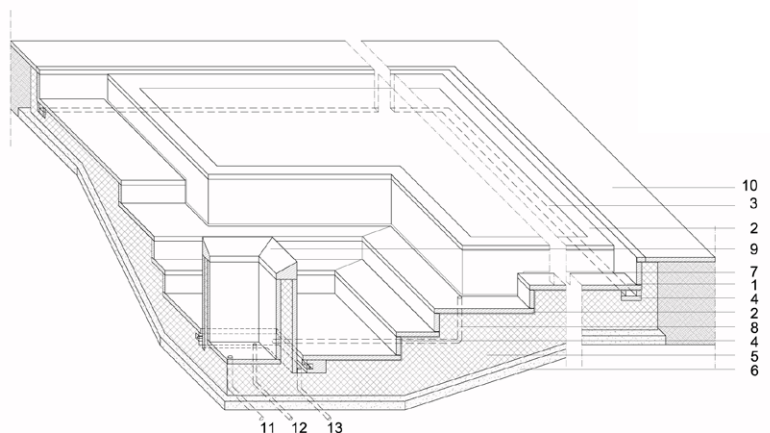


LEGENDA

1. Pavimentazione in travertino toscano a piano di
2. sega Rivestimento in travertino toscano c.s.
3. Prato misto a pronto effetto
4. Canaletta in travertino toscano
5. Cordolo di fondazione in c.a.
6. Magrone
7. Apparecchio illuminante da incasso a led
8. Tubo di scarico in PE
9. Cimasa in marmo travertino c.s.
10. Pavimentazione in calcestruzzo lavato con graniglia selezionata
11. Scarico
12. Alimentazione idrica
13. Alla pompa di ricircolo

the National Board Boccaccio and his auditor), starting from the formulation of the museum unitary management's plan, continuing with the projects drafting, concluding with the approval process of the qualified bodies. The Municipal Authority has been a determinant partner for the financial contributions and for the technical cooperation in the projects drafting and in the carrying out of the interventions. The deliberate contributions allowed to activate a virtuous cycle of sponsors, public and private (Fondazione MPS, Cassa di Risparmio di Firenze, Provincia di Firenze). In the same way the constant comparison with the offices permitted to reduce the approval time of the technical-administration acts.

Another important role has been carried out by the Soprintendenza ai Beni Ambientali of Florence. It is active



07 | Il giardino, sezione assonometrica  
The garden. Axonometric section



in the directive council of the Board and Board's program of interventions. Moreover, it provided directly for the strengthening and the restoration of the roofing system of the House and for the constant dialog with the designers in all the process' phases.

A very important part of the building program concerned the management program. The agreement for the unitary management of the three museums regarded not only the criteria for the engagement and the execution of the administrative operations (tickets, timetable, users, etc...) and productive operations (services functionality, reception, surveillance, information, equipment control, etc..) but also the methods for the cultural promotion and communication. In this sense, sundry initiatives have been realised through projects of collaboration

with the Cultural Association Polis of Certaldo town and in particular with the drama workshop L'Oranona for the valorisation and divulgation of Boccaccio's works. Others arrangements have been established with the Associazione Centro Storico di Certaldo Alto for the guide and assistance to the House visitors and with the territorial school house for common didactic and research projects. All this triggered in the public opinion and in the local users a gradual interest to the policy and operative motions of the Board. Consequently, new forms of active participation, more and more conscious manifested themselves. It is attested to the importance given from the local and national press to the two most significant events: the re-opening of the House in September 2006 after the restoration and the inauguration of Boccaccio's garden in April 2011.

#### **The historic center of Certaldo Alto as a cultural pole**

The program where is placed the restoration project of the House faces specifically the topic of cultural mutability.

Nowadays, this is an instrument of social and individual promotion rather than an booming economic phenomenon.

The Historic Centre of Certaldo Alto has a lot of features to develop a decisive role in the field of education for cultural and environmental heritage. Proof of this is provided by the historical-figurative values of Certaldo, by the territorial relationships, by the system of the public areas and by the initiatives that since longtime in that field are promoted.

Accordingly this, a more distinct clearness about the aim of the program

di Certaldo Alto, per i valori storico-figurativi che rappresenta, per il complesso delle relazioni territoriali che alimenta, per il sistema degli spazi pubblici di cui dispone, per le iniziative che da tempo promuove in questo settore, possiede tutte le caratteristiche per svolgere un ruolo determinante nell'ambito delle politiche formative rivolte alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Una maggiore definizione delle finalità del programma è maturata conseguentemente all'interno del confronto con l'Amministrazione Comunale e con le politiche di sviluppo che la stessa ha inteso promuovere in questa direzione in modo da perseguire:

- la massima diffusione della politica della conservazione e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali;
- la creazione di incubatori scientifici per lo sviluppo della ricerca nel settore del turismo colto, della mobilità accademica e didattica e del turismo di affari;
- l'attivazione di processi formativi specifici e la sperimentazione di nuove modalità educative;
- la cooperazione internazionale per lo sviluppo di strategie di *cultural planning* comuni e per la costituzione di reti di comunicazione e di scambio, approfondendo ed estendendo i rapporti di gemellaggio già esistenti;
- l'integrazione territoriale delle attività economiche e sociali locali con particolare riguardo alla comunicazione e all'accoglienza.

### La Casa del Boccaccio come nodalità del sistema museale urbano

Nella prospettiva di Certaldo Alto come 'museo urbano', di struttura cioè ordinata, a scala di città, per lo svolgimento integrato di attività formative e informative legate alla vocazione museale, la Casa del Boccaccio costituisce, insieme alle sedi già in esercizio o in fase di allestimento (Palazzo Pretorio, Museo di arte sacra) e ad altri spazi pubblici di particolare interesse (Palazzo Giannozzi, Palazzo Stiozzi Ridolfi, S.S. Jacopo e Filippo ecc.), una nodalità importante sia per la sua collocazione fisica (baricentro geometrico del sistema urbano) sia per il ruolo simbolico-rappresentativo (la dimora del suo cittadino più illustre). In questo senso il progetto di conservazione e valorizzazione museale non poteva non partire dalla rivisitazione del sistema delle relazioni spaziali fra la Casa e il suo contesto. Relazioni biunivoche interno-esterno attivate attraverso le seguenti opzioni:

has matured towards the municipal administration and its growing politics towards:

- greatest spread of politics about preservation and exploitation of cultural and environmental assets;
- creation of scientific incubator for the growing of research in the field of cultural tourism, of academic and teaching mobility, of business tourism;
- growth of specific process and experiment of new teaching methods
- international cooperation projects to create common cultural planning strategies and different relationships, in this sense, it is very important the implementation of the town twinning that are already alive;
- the territorial integrity of economic and social activities with particular regard towards the communication and the hospitality.

#### **Boccaccio's house as a nodal point of the urban museum system.**

Certaldo Alto has all the features to become an urban museum, a sort of cultural urban structure, to introduce formative and informative activities connected together the expositive functions.

Therefore, Boccaccio's house is, a very important nodal point, with other public buildings (Palazzo Pretorio, Museo di Arte Sacra) and some other interesting buildings (Palazzo Giannozzi, Palazzo Stiozzi Ridolfi, S.S. Jacopo e Filippo.).

That is for its physical position (geometrical centre of gravity of the urban system), but also for the representative-symbolic role ( its most famous citizen's house ).

In this sense the project of museum preservation and exploitation could not miss the spatial relationships

between the House and its context. Two relationships, interior and exterior, activated by the following options:

- new possibilities of entrance and of window on the public opposite areas
- acquisition of the opposite court as a garden
- free entrance to the tower (long time forbidden for emergency reasons)
- interactive-systems with open public areas in front of the House.

The first solution, has made it possible to arrive to the house of Certaldo, walking the new ways obtained from Palazzo Stiozzi-Ridolfi restoration. The entrance from the path along the town wall, through the main court, and the exit in front of Via Boccaccio by the restored passage in the side of the House, have let thinking about some others uses of the structure. At the same time, we can appreciate in the new garden, a new polarity.



- nuove possibilità di accesso e di affaccio sugli spazi pubblici antistanti;
- acquisizione della corte adiacente in funzione di giardino;
- libero accesso alla torre (impedito per molti anni per motivi di sicurezza);
- interazione con gli spazi aperti pubblici antistanti.

La prima opzione ha riguardato la possibilità di accedere alla Casa attraverso i nuovi percorsi ottenuti con la ristrutturazione del Palazzo Stiozzi-Ridolfi. L'ingresso dal percorso lungo le mura, attraverso la corte principale, e lo sbocco su Via Boccaccio mediante il passaggio ristabilito a fianco della Casa stessa, hanno consentito non solo di prospettare altre soluzioni di fruibilità della struttura ma di individuare nel costituendo giardino, una nuova polarità.

L'accesso diretto al giardino sia dalla via Boccaccio che dal percorso lungo le mura ha suggerito inoltre nuove possibilità di organizzazione del percorso museale, sia generale che della Casa, legate al recupero e alla valorizzazione di spazi urbani finora esclusi dall'uso e dalla fruizione collettiva.

L'acquisizione pubblica ha rappresentato una risorsa di grande importanza sia per la realizzazione di nuovi itinerari che per la dotazione di nuove attrezzature, soprattutto in funzione del potenziamento del sistema museale e dei servizi ad esso connessi.

Il programma di riqualificazione della Casa ha assunto quindi un valore ancor più significativo nel momento in cui essa si è inserita, attraverso un diverso e più ricco sistema di accessi e di percorsi, in questa nuova maglia di spazi e di itinerari che si è realizzata a seguito del recupero dell'adiacente Palazzo Stiozzi Ridolfi e della disponibilità delle aree predette. La nuova maglia ha consentito di penetrare l'isolato in senso trasversale e longitudinale aprendo al pubblico altre percezioni e altre forme di fruizione.

L'opportunità di disporre di un vano di proprietà pubblica, che collega la spina viaria di Via Boccaccio con il giardino retrostante la Casa, ha permesso inoltre di conseguire i seguenti obiettivi:

- nuovo ingresso al saloncino dell'auditorium attraverso questo spazio che ben si è prestato alla funzione di *reception*;
- la *reception* svolge tale compito non solo per la Casa ma anche per tutte le altre funzioni e attività culturali previste negli spazi pubblici adiacenti, dai locali posti al piano terra dell'adiacente Palazzo Stiozzi

The entrance directly to this garden, walking from Via Boccaccio and coming from the town wall, has suggested new possibilities of organizing the museum, recovering urban spaces till now closed to people. The public acquisition has represented a very important resource to create new ways and to supply new equipment. Especially with the strengthening of the museum system and its services. By the restoration of the opposite Stiozzi-Ridolfi building and the availability of these areas, a different and richest system of entrances and routes has been created. The house has gained recognition in its program, and a distinct significant worth with this new placement of spaces and ways. Now, these ways can cross the quarter walking transversal and lengthwise, showing to people some other

perceptions and learning forms. The opportunity to have at public property's disposal, that connects the 'herring-bone' Via Boccaccio and the garden, behind the house, allowed the following aims:

- a new entrance to the auditorium sitting-room through this same space that is well-adapted for reception
- the reception is used not only by the House but also for every other cultural functions and activities organized in the public opposite areas (till the rooms on the first floor of the close Palazzo Stiozzi Ridolfi to the garden of the house). This is a typical unitary project of localization of all the cultural institutions in Certaldo Alto
- change of the actual entrances in emergency exits
- opening of first floor gallery to the public, recovering its architectural and historical character of indoor area. It

is a space directly connected with the exterior and used for cultural activities (complementary expositions during the annual reports like "Concreta" and "Boccacesca" and dramatic performances as the Decameron Readings "L'Oranona"). Especially:

- the Opening of the reception that gives to the visitor many directions (The House-Museum, the garden, the public areas and the big court of Palazzo Stiozzi-Ridolfi, the way along the walls),
- the creation of a new safe exit;
- the entrance to the services for handicapped people.

Finally, another topic of the program is the mix of the relationships among the opened public areas in front of the House. They represent big resources if we think about the cultural initiatives of the Board and the City of Certaldo.

Ridolfi al giardino della Casa, favorendo conseguentemente la realizzazione del progetto di gestione unitaria di tutte le istituzioni culturali di Certaldo Alto;

- la trasformazione degli attuali ingressi in uscite di sicurezza, ecc.;
- l'apertura del loggiato del piano terra al pubblico con il recupero del suo carattere storico architettonico di spazio coperto, direttamente collegato con l'esterno e utilizzabile per attività culturali (esposizioni complementari in occasione di rassegne annuali come «Concreta», «Boccacesca» e *performances* teatrali come le letture decameroniane del L'Oranona). In particolare il progetto ha previsto:
  - con l'apertura della nuova *reception*, di optare per molteplici direzioni (la Casa-museo, il giardino, gli spazi pubblici e la corte grande del Palazzo Stiozzi Ridolfi, il percorso lungo le mura);
  - con l'installazione, in corrispondenza del corridoio di collegamento tra il loggiato e il vano scale, di un ingresso di servizio, la realizzazione di un'ulteriore uscita di sicurezza;
  - con il recupero del passaggio esistente sul fianco del corpo della torre, la disponibilità di un ingresso ai servizi igienici riservato ai visitatori disabili.

Infine, altro elemento del programma riguarda il complesso dei rapporti con gli spazi aperti pubblici antistanti la Casa, che costituiscono una ulteriore risorsa nel quadro del potenziamento delle iniziative culturali dell'Ente e della Città di Certaldo. La presenza di aree libere convenientemente sistemate, piccole piazze, slarghi, chiassi, che frammentano il tessuto urbano di Certaldo Alto integrandolo di luoghi e di viste inediti, ha permesso di proporre un disegno di insieme proiettato fortemente all'esterno. Un disegno innovativo che, pur incentrato sulle attività istituzionali della Casa, si è esteso all'allestimento di manifestazioni ed eventi temporanei, all'aperto e/o al coperto, coerenti con le finalità culturali del disegno stesso.

**La torre** La riapertura dell'accesso alla torre, impedito per molti anni dalle precarie condizioni statiche della scala esistente, ha rappresentato un terzo obiettivo altrettanto importante per le finalità conservative e di promozione culturale che il progetto si era prefissato. La possibilità di disporre di un punto di vista privilegiato in un contesto caratterizzato dalla presenza di una vera e propria rete territoriale di luoghi di osservazione (il cassero di S. Gimignano,

The presence of free areas at the right time well-arranged, small squares, widenings, screams, characterize the urban landscape of Certaldo Alto, becoming rich of places never seen before. This has suggested cultural events organized all year long, also in the streets of Certaldo, born in the project of the House.

#### **The tower**

To open again the entrance to the tower, forbidden for many years because of the uncertain static conditions of the old stairs, has represented a 3rd important aim, both for the purposes of preservation and for the purposes of cultural promotion.

In a territory characterized by the presence of a true system of observation places (the Cassero di San Gimignano, Semifonte, the tower of S. M. Novella, etc.), the exploitation of a

privileged point of view allows to the visitor to appreciate more directly the techniques of representation of space in middle-age.

The restoration of the interior stair represents a critical phase of the project. We have re-opened the access to the top of the tower and we have made possible the perception of the surrounding landscape; at the same time we redefined the role of interior space ( its utility in the museum context, the technological choices, the lighting system, etc.)

#### **The garden**

The realisation of the garden has been a cultural operation. It required appropriate commitment in defining the functional content as well in the expressive and formal language. In particular, there was the need to pursue a dual purpose: to interpret,

in the spirit of today, the fundamental themes on gardens as seen in the works of Boccaccio – from the Decameron to the Filocolo- and to apply flexible solutions for the use of this space.

The purpose is to correspond to the different activities (theatre, music, exposition) that were already done in that place and that are supposed to continue.

The solution adopted in the project combines these two aspects in this way:

- A pattern in which it's reminded an ideal geometric concept of space, seen in the use of a strict central plan. This concept continues in the separation of internal and external space (the walled perimeter), and in the distribution of the individual components of the garden (grass, fountain, shrubbery, paths and trees). But the garden also reflects a new, dynamic vision through constantly changing forms

Semifonte, la torre di S. M. Novella, ecc.), permette oggi al visitatore di apprezzare più direttamente le problematiche della visione tridimensionale dello spazio medievale.

La ricostruzione della scala interna ha costituito dunque una fase determinante del progetto in quanto con essa non solo si è ristabilito l'accesso alla sommità del manufatto e la percettibilità del paesaggio circostante ma si è posta la definizione stessa del ruolo dello spazio interno, il suo uso nel contesto museale, le scelte tecnologiche, il sistema di illuminazione, ecc.

## **Il giardino**

La realizzazione del giardino ha costituito, di per sé, un'operazione culturale di particolare rilievo, che ha richiesto un adeguato impegno sia sul piano della definizione dei contenuti che su quello del linguaggio espressivo e figurativo. In particolare si trattava di valorizzare la corte adiacente alla Casa con una duplice finalità: interpretare da un lato, con lo spirito del nostro tempo, i temi fondamentali del giardino narrato dal Boccaccio nelle sue diverse opere – dal Decameron al Filocolo – e, dall'altro, applicare soluzioni che assicurassero una flessibilità d'uso di questo spazio in modo da corrispondere alle diverse attività (teatrali, musicali, espositive, ecc.) che già vi si svolgevano o che avrebbero voluto e potuto svolgersi.

La soluzione adottata dal progetto coniuga questi due obiettivi tramite:  
– un disegno in cui si richiama una concezione geometrica, ideale, dello spazio, rappresentata dal rigore della pianta centrale, dalla separazione tra interno ed esterno (il perimetro murato), dalla distribuzione delle sue singole componenti (il prato, la fontana, la siepe, la maglia regolare dei sentieri, le alberature), e, al tempo stesso, una visione nuova, dinamica, della sua funzione incentrata sulla mutevolezza dei suoi elementi costitutivi che, descritti 'per parti', come scene indipendenti, si integrano tuttavia all'interno di una cornice fisica (il recinto murario) e sensoriale (la luce, i colori, i suoni, ecc.);  
– la realizzazione di un impianto scavato nel terreno in modo da conservare la continuità del suolo e lasciare la superficie libera da vincoli e ostacoli murari. Ciò al fine di rendere, mediante la giustapposizione di elementi prefabbricati a filo del piano di calpestio, lo spazio praticabile e fruibile per l'allestimento di ulteriori attività culturali come manifestazioni e spettacoli all'aperto.

In particolare le soluzioni costruttive del disegno del suolo, come

(water, light and shade), abundance of sensory perceptions (sounds, scents and colours) and lightness of bodies in movement. Although we describe these elements independently, they are integrated both physically (the outside wall) and sensory (through our perceptions).

- The realisation of an installation excavated in the ground to conserve the continuity of the soil and leave the surface free from bonds and walls obstacles. This with the aim of making the space practicable and usable for outdoors events and spectacles, thanks to a prefabricated cover.

In particular the constructive solutions of the soil pattern, like the flutes delimitating the grassy quarters, have been designed to permit the fast assembly of backstage and scenography. The versatility of this space, confirmed by the several kind of

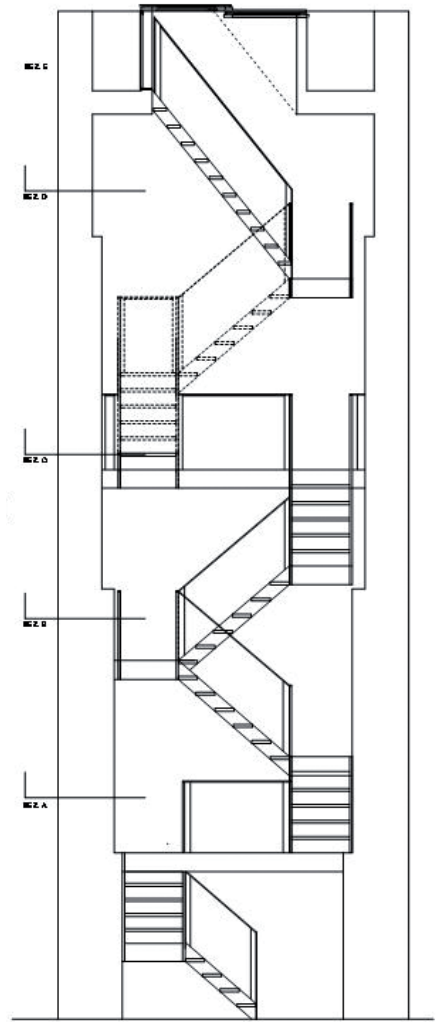
uses experimented (from the Letture Boccacciane to the Mercantia spectacles, from the workshop of the foreign college students to the musical show of the Ars Nova) represents another resource for the requalification of the entire urban compartment.

Under this point of view we can already note virtuous effects, also economic, as the increase of expositive events, of accommodation facilities, of food and wine businesses.

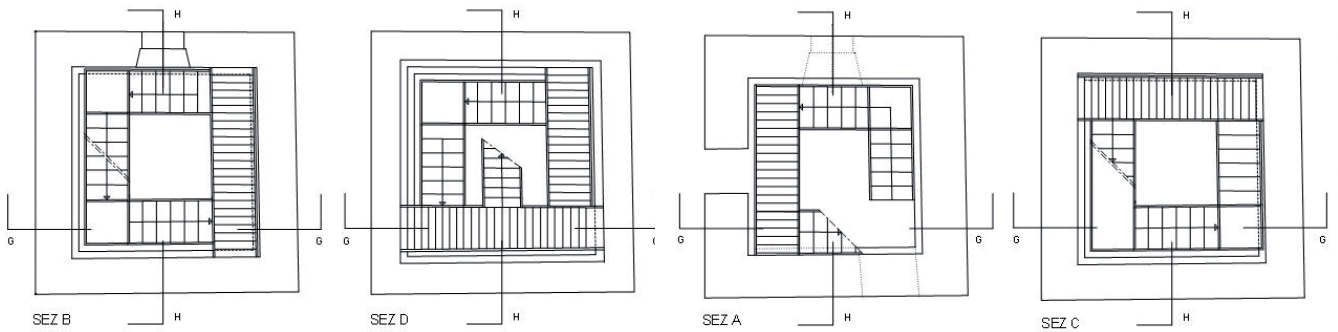
### **Conclusions**

The interventions done by the National Board G. Boccaccio to get the declared purpose can be resumed in three strategic actions. These are part of its institutional and statutory mission. Considering that the first Board's engagement is to «contribute to the conservation of Certaldo Alto and its monuments», the purposes of

a correct and effective management couldn't be oriented in another way. Anyway it has been necessary to associate them to other fundamental actions so that the restoration of the House could become an instrument to sensitize the public opinion and the municipal Administration of the values' system represented by the historical and architectural heritage of Certaldo. At the same time, these interventions should constitute an opportunity to generate new ways of participation as expression of belonging and identity. The relocation of the base from Florence to the Boccaccio's House in Certaldo Alto has surely constituted the condition for others acts and benefits:  
- the interior reorganisation, the remodelling and the straightening of the cultural activity;  
- the developing of the relations with the national and international scientific



09 | La torre. Vista dell'interno, piante e sezione  
*The tower. The interior, stairs plan and elevation*



nel caso delle scanalature che delimitano i quarti erbosi, sono state progettate anche per consentire il montaggio rapido di quinte teatrali e di scenografie.

La versatilità di questo spazio, confermata dalle molteplici forme d'uso già sperimentate (dalle «letture boccacciane» agli spettacoli di «Mercantia», dai *work shop* degli stagisti di università straniera alle rassegne di musica dell'«Ars Nova») costituisce quindi un'ulteriore risorsa dal punto vista dei processi di rivitalizzazione dell'intero comparto urbano sul quale si riscontrano già effetti virtuosi anche di natura economica, come l'incremento di manifestazioni espositive, di strutture ricettive, di attività enogastronomiche.

Le azioni messe in campo dall'Ente Nazionale G. Boccaccio per conseguire gli obiettivi dichiarati si possono riassumere in tre atti strategici, per quanto iscritti in un contesto che costituisce il fondamento della propria missione istituzionale e statutaria.

Se primo compito è, da sempre, di «concorrere alla tutela di Certaldo Alto e dei suoi monumenti», le finalità di una gestione dell'Ente corretta ed efficace non potevano che essere orientate in questo senso. Ad esse occorreva tuttavia associare ulteriori azioni ritenute fondamentali per fare in modo che un piano di interventi finalizzato al restauro della Casa divenisse, da un lato, uno strumento per innescare un processo di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, e dell'Amministrazione Comunale che la rappresenta, in ordine al sistema di valori che il patrimonio storico architettonico del centro storico di Certaldo Alto inverteva, e, dall'altro, una opportunità per suscitare modi e forme di partecipazione come espressione di appartenenza e di identità. Il trasferimento della sede da Firenze alla Casa del Boccaccio in Certaldo Alto, ha sicuramente costituito la premessa da cui sono discesi ulteriori atti e benefici effetti: dalla riorganizzazione interna alla rimodellazione e al potenziamento dell'attività culturale, dallo sviluppo dei rapporti con le istituzioni scientifiche nazionali e internazionali a quello con gli organi statali, centrali e periferici, di governo, dalla cooperazione con le amministrazioni locali e territoriali alla stesura dei progetti e all'acquisizione delle risorse finanziarie.

Il secondo atto strategico è rappresentato dalla convenzione stipulata tra Ente, Comune e Prepositura per la gestione unificata dei tre

institutions, with the state bodies, central and peripheral;  
- the cooperation with the local and territorial administration for the drafting of the projects and the acquisition of the financial resources. The second strategic act is represented by the agreement stipulated between the Board, the city and the Prepositura for the unified management of the three museums of Certaldo Alto. This act, that concludes a process of progressive consciousness of the cultural and social potentialities of the historical and architectural heritage of Certaldo, opens another one centred on the planning and on the resources optimisation. Finally, the third act is made up of the operative program. Starting from the restoration of the House and spreading over the next areas and volumes, it introduces in the urban fabric an

original system of spatial relations, functions and perceptions. This is possible thanks to the individuation of new itineraries and the interaction with other public spaces. A system that revealed from now positive outcomes, assuming the features of a true cultural micro-centre with the installation of institutions and activities in keeping with the different fields of the art and artistic research: from the study centre of medieval history to centre of ancient music, from the visual art studio to the theatrical one, from the university lab to the lecture halls for foreign interns. This is the, still partial, product of a overall strategy well oriented. Anyway it is necessary to underline that the historical centre of Certaldo, differently from others small centres ( for example San Gimignano and the consequences of the pressure of

the mass tourism) conserves all the possibilities to be managed in the years with good practices, becoming a model of coherence between environmental value, socio-cultural development and economical prosperity.

musei di Certaldo Alto che conclude un processo di progressiva consapevolezza delle potenzialità culturali e sociali del patrimonio storico architettonico certaldese e ne apre un altro, incentrato sulla progettualità e sull'ottimizzazione delle risorse.

Il terzo atto è costituito infine dal programma operativo che, muovendo dal restauro e dalla riqualificazione della Casa si estende alle aree e ai volumi adiacenti introducendo nel tessuto urbano, attraverso l'individuazione di altri itinerari e l'interazione con altri ambienti d'uso pubblico, un sistema di relazioni spaziali, di funzioni e di percezioni, del tutto inedito. Un sistema che ha rivelato fin da ora esiti positivi assumendo i caratteri di un vero e proprio micro-polo culturale con l'insediamento di istituzioni e attività conformi nei vari campi della ricerca letteraria e artistica: dal centro studi di storia medievale a quello di musica antica, dallo studio di arti visive a quello teatrale, dal laboratorio universitario alle aule per stagisti stranieri.

Se tutto ciò è il frutto ancora parziale di una strategia complessiva felicemente orientata, occorre tuttavia registrare che il centro storico di Certaldo, diversamente da altri centri minori (si pensi al vicino centro storico di San Gimignano e alle conseguenze della pressione, sempre più insostenibile, esercitata su di esso dal turismo di massa) conserva tutte le possibilità, in virtù di tale strategia, di essere gestito per gli anni a venire con buone pratiche diventando un modello di coerenza tra valore d'ambiente, sviluppo socioculturale e prosperità economica.

#### SCHEDA DI PROGETTO | PROJECT SHEET

##### **Casa Museo di Giovanni Boccaccio, Certaldo Alto / Conservazione e Valorizzazione**

Giovanni Boccaccio's House Museum, Certaldo Alto/ Conservation and Valorisation

Committente   Commissioned by	Ente Nazionale Giovanni Boccaccio, Certaldo (FI)
Progettista   Designer	Massimo Gennari, con/with Giulio Ridolfi
Direzione lavori   Construction management	Nevio Vanni
Impianti elettrici   Electrical systems	Gabriele Massicci, Poggibonsi (SI)
Restauro coperture   Restoration of the roofs	Soprintendenza per i Beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici per le provincie di Firenze e Prato

##### **Casa Museo di Giovanni Boccaccio, Certaldo Alto / Il Giardino**

Giovanni Boccaccio's House Museum, Certaldo Alto/ The Garden

Committente   Commissioned by	Ente Nazionale Giovanni Boccaccio, Certaldo (FI)
Progettista   Designer	Massimo Gennari, con/with Nevio Vanni e Pier Giuseppe Spannocchi
Direzione lavori   Construction management	Nevio Vanni
Impianti elettrici   Electrical systems	Gabriele Massicci, Poggibonsi (SI)

#### REFERENCES

- Amari, M. (2009), *Progettazione culturale. Metodologia e strumenti di cultural planning*, Franco Angeli, Milano.
- Baratta, A. F. L. (2009), "Ristrutturazione di Casa Boccaccio a Certaldo (FI)", *Costruire in Laterizio*, n. 129, maggio-giugno, Milano, pp. 50-55.
- Bianchini, F. (2000), "Cultural planning and creative urban strategies", *Streetwise*, Vol. 11, n. 2/2000.
- Bianchini, F. (2002), "From cultural policy to cultural planning", *Arts Business*, n. 27, marzo.
- Dell'Orso, S. (2002), *Altro che musei. La questione dei beni culturali in Italia*, Laterza, Bari.
- Porrello, A. (2006), *L'arte difficile del cultural planning*, IUAV, Venezia.
- Santagati, P. (Ed.) (2004), *Giardini celesti, giardini terrestri*, Atti del convegno internazionale tenutosi a Certaldo nel maggio 2004, Ente Nazionale Giovanni Boccaccio, Firenze.
- Settis, S. (2005), *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Electa, Milano.
- Tosi, M. (Ed.) (1994), *Certaldo, Immagini nella memoria*, Lalli, Poggibonsi.

# La valorizzazione degli immobili pubblici di interesse storico-artistico

Chiara Tonelli, DIPSA, Università degli studi di Roma Tre, I  
ctonelli@uniroma3.it

CASOSTUDIO/CASE  
STUDY

**Abstract.** Nell'attuale congiuntura economica la valorizzazione immobiliare costituisce l'opportunità più concreta per dare nuova vita al ricco patrimonio storico-artistico italiano. L'articolo fa riferimento alle implicazioni progettuali, economiche e sociali della procedura di concessione di valorizzazione, che coinvolge le pubbliche amministrazioni in un processo decisionale a monte della fase di progetto più comunemente intesa. L'impossibilità di alienare questi beni ha spinto alla definizione di disposizioni legislative che innescano operazioni complesse, che vanno ad incidere non solo sull'immobile ma anche sul contesto territoriale, coinvolgendo le realtà locali sotto il profilo urbanistico, edilizio, sociale ed economico.

**Parole chiave:** Patrimonio immobiliare storico-artistico, Concessione di valorizzazione, Procedure

Ai sensi dell'art. 27 L. 214/2011 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici si delinea una nuova stagione per le valorizzazioni immobiliari che avverranno secondo programmi unitari di valorizzazione territoriale per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province, Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili.

Si conferma così un modello di gestione del patrimonio immobiliare pubblico volto alla resa economica dei beni non soltanto per mezzo della pura alienazione. Se questo costituisce una scelta che l'ente proprietario effettua per immobili ordinari, diviene un obbligo per gli immobili di valore storico artistico tutelati ai sensi del Codice dei Beni Culturali<sup>1</sup>. Questi immobili, se non più strumentali ai fini dell'esercizio delle funzioni istituzionali pubbliche, possono essere affidati mediante concessione a soggetti privati, che assumono il compito di gestori e riconoscono una quota dei proventi al soggetto pubblico, senza che la loro attività comporti la modifica del regime proprietario del bene. Ormai gli investitori immobiliari che gestiscono attività produttive, anche in Italia, mutuando da realtà consolidate nei paesi anglosassoni (common law), risultano più propensi a pagare un canone di locazione per la durata del ciclo del business piuttosto che ad assumere le spese di acquisto del bene

Development of publicly-owned properties of historic-artistic interest.

**Abstract.** In the present economic context, property development is the most realistic opportunity to give new life to Italy's rich historic-artistic heritage. This article describes the planning, economic and social implications of the procedures for authorising development, which involve public administrations in an important decision-making process prior to the more typical phases of the actual project. The impossibility of divesting these properties has stimulated legislation that in turn initiates complex operations, which have effects not only for the property, but also in the regional context, involving the urban planning, construction, social and economic sectors.

**Key words** Historic-artistic built heritage, Authorisation for development, Procedure

Under Article 27 L. 214/2011 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (Urgent provisions for growth, equity and consolidation of public accounts), a new era begins for Italian property development. The legislation envisages consolidated regional development programmes involving the functional reuse and regeneration of public properties, meaning those that are owned, held or otherwise managed by regions, provinces, municipalities or other public entities.

The law establishes a management model for built heritage where economic yields from property are no longer limited to those obtained by pure divestment. In the case of ordinary properties the owning entity can still opt for divestment but the new model is compulsory for properties of historic-artistic value, protected under the Codice dei Beni Culturali (Cultural Properties Act)<sup>1</sup>. Such properties can be awarded to private parties under concession, if they are

da mettere a reddito, che spesso incidono pesantemente sulla fase di start up dell'attività imprenditoriale.

La procedura di concessione dei beni del demanio storico-artistico è stata messa a punto per garantire una valorizzazione<sup>2</sup> che preveda attività remunerative per l'investimento del gestore, ma offra al contempo un beneficio alla collettività in termini di riutilizzo del bene e di nuovo indotto socio-economico.

Per determinare la sussistenza del valore storico-artistico degli immobili di oltre cinquant'anni di età, una delle principali criticità per pianificare i processi di riqualificazione dei beni di proprietà pubblica, è stata introdotta la verifica dell'interesse culturale, regolamentata nell'art. 12 del Codice dei Beni Culturali. La verifica, attraverso l'invio di schede descrittive<sup>3</sup> dei beni immobili a competenti organi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, consente di ricevere un parere definitivo sulla sussistenza o meno dell'interesse culturale. L'esito negativo determina l'alienabilità del bene, privatizzando completamente il processo di valorizzazione. In caso invece di esito positivo, il bene rimane sottoposto, per i successivi interventi, alle regole del Codice ed è quindi possibile procedere alla valorizzazione attraverso la concessione di valorizzazione. Quest'ultima si differenzia dalle tipologie ordinarie di concessione o di locazione<sup>4</sup> sia per le finalità perseguite che, modificando la destinazione d'uso degli immobili di proprietà pubblica consentono lo svolgimento di attività economiche al servizio dei cittadini, sia per la maggiore durata, che è stata portata a un massimo di cinquant'anni. La procedura deve essere affidata con procedure ad evidenza pubblica per garantire i principi di concorrenza, trasparenza e parità di condizioni, e consentire di selezionare concessionari qualificati, con requisiti tecnici ed economici all'altezza della complessità delle iniziative di valorizzazione.

#### **Articolazione della concessione di valorizzazione**

Al fine di individuare la suscettibilità di valorizzazione di un bene e verificarne la sostenibilità economica risultano propedeutiche le seguenti due attività:

– l'analisi del contesto, che rileva la strumentazione urbanistica vigente, la presenza di vincoli normativi che incidano sulla trasformabilità territoriale, lo stato di fatto in termini fisici e di destinazioni d'uso dell'area di riferimento;

no longer functional for the objectives of public institutions. The private parties assume the duties of manager and receive a share of the income to the public institution, without their activity implying any change in the property's ownership. Italian real estate investors, like their Anglo-Saxon peers operating under common law, are now adapting to the reality of renting property for the duration of a business cycle, rather than assuming acquisition costs that would often have severe consequences for balances during the start-up phase of an entrepreneurial activity.

The procedures established for concession of state historic-artistic properties ensure that development<sup>2</sup> provides return for the manager's investment, but also that it offers benefits to society in reuse of the property and new socio-economic yields. One of the critical points

in planning the revitalization of properties is the phase of checking for the existence of historic-artistic value for those over 50 years in age. Article 12 of the Cultural Properties Act regulates that potential cultural interest will be determined by means of providing a descriptive record<sup>3</sup> of the property to the competent departments of the Ministry of Cultural Heritage and Activities, which then issues a definitive opinion on the presence or absence of cultural interest. A negative outcome means that the property can be divested, placing the development process entirely in the private sector. In the case of a positive outcome, the property remains subject to the Act and its regulations during all subsequent interventions, and thus the development procedure is by concession or permit. This procedure is different from ordinary types of



– l'analisi socio-economica, che riguarda gli aspetti demografici, sociali, ambientali, economici, produttivi e infrastrutturali riferiti all'intorno territoriale dell'immobile in questione.

Queste analisi permettono di delineare gli scenari di riconversione e sfruttamento economico del bene, la cui sostenibilità deve essere valutata attraverso i filtri tecnico-territoriale, giuridico-amministrativo e finanziario-sociale.

Con il filtro della sostenibilità tecnica e territoriale si analizzano le caratteristiche funzionali e dimensionali del bene immobile, le compatibilità di trasformazione rispetto ai vincoli di carattere storico-artistico in stretta collaborazione con le competenti Soprintendenze, le attività e le funzioni da insediare in coerenza con gli strumenti urbanistici vigenti e in corso di formazione, i costi e i tempi degli interventi di riconversione, nonché gli iter approvativi. È di tutta evidenza che si è in presenza di operazioni impegnative sia sotto il profilo urbanistico, progettuale ed economico-finanziario sia sotto quello della concertazione istituzionale.

In relazione alla sostenibilità giuridico-amministrativa, al fine di valutare gli scenari prospettati, si accertano le procedure da attivare, si verifica la conformità del nuovo uso con la destinazione urbanistica vigente e con le autorizzazioni di costruzione dell'immobile, se esistenti, si individuano le autorizzazioni, i pareri, i nulla osta ai quali è subordinato l'avvio e la conduzione dell'iniziativa, quantificandone i tempi di rilascio, si definiscono le caratteristiche delle procedure di evidenza pubblica necessarie per l'affidamento in uso e per la selezione di partner istituzionali, gestionali e finanziari da coinvolgere nella valorizzazione.

Rispetto alla sostenibilità finanziaria e sociale gli scenari si valutano generalmente attraverso la formulazione di ipotesi d'investimento per la rifunzionalizzazione del bene, di costi e ricavi prevedibili, di durata della concessione e ammontare del canone periodico che consentano il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti di riconversione e della successiva gestione, di convenienze pubbliche e di ricadute sul tessuto economico locale.

La sostenibilità finanziaria si raggiunge generalmente quando si riescono a coniugare gli obiettivi del soggetto proprietario con quelli del gestore o dello sviluppatore<sup>5</sup>. Per il primo i risultati at-

concession or lease<sup>4</sup>, in part for the objectives, which permit modification of the purpose of the public property for economic activity 'in service of the citizens'. It is also different for the long duration of lease, which can reach a maximum of 50 years. The property must be awarded by public procedures, to ensure principles of competition, transparency and equality of conditions, and to permit the selection of qualified concession-holders, with technical and economic qualifications sufficient for the complexity of the development initiatives.

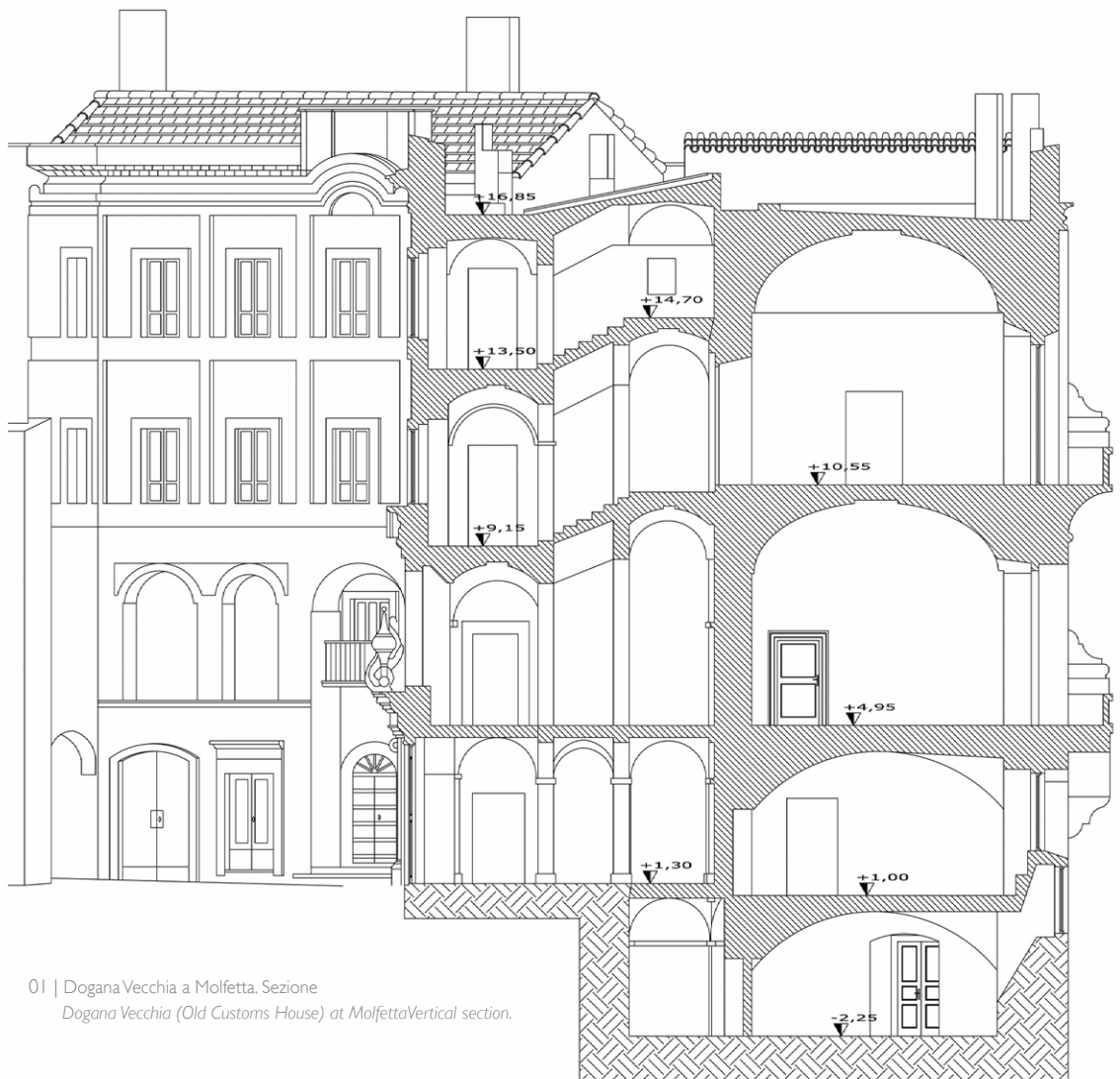
#### **Articulation of the development permit**

Two preliminary steps are required in order to identify the development possibilities for a particular property and determine their economic sustainability:

- analysis of the context, to reveal the current urban planning instruments, the physical condition of the property, any legal protection affecting potential modification or any other site-related regulations concerning uses;  
- a socio-economic analysis concerning demographic, social, environmental, economic, productive and infrastructure aspects for the area of the property in question. These analyses permit the identification of scenarios for conversion and economic exploitation of the property. The sustainability of the scenarios must in turn be evaluated through technical-territorial, legal-administrative and financial-social analytical filters. The technical-territorial sustainability filter analyses the physical and functional characteristics of the property and its compatibility for transformation under the historic-

tesi consistono nella creazione di valore prodotto dalla gestione del portafoglio immobiliare, dalla massimizzazione degli introiti e dalla realizzazione di operazioni appetibili per il mercato di riferimento. Per i secondi i risultati da raggiungere sono un'equa remunerazione, l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e la massimizzazione del profitto con riferimento al rendimento di uno specifico settore. La convergenza tra questi risultati è l'ottenimento di un canone, dipendente dal periodo di concessione prescelto, dagli investimenti preventivati e dai connessi introiti di gestione, dalla destinazione d'uso e dal settore economico in cui opera il concessionario.

Il processo di valorizzazione, una volta definita la fattibilità dell'operazione e i contenuti del bando, prosegue mediante lo svolgimento della procedura di iniziativa pubblica per l'individuazione del concessionario. Durata e canone di concessione sono le variabili attraverso cui si identificano i valori da porre a base d'asta.



01 | Dogana Vecchia a Molfetta. Sezione  
Dogana Vecchia (Old Customs House) at Molfetta Vertical section.



02 | Dogana Vecchia a Molfetta.  
Particolare della facciata sul porto  
*Old Customs House at Molfetta.  
Detail of the façade towards the port.*

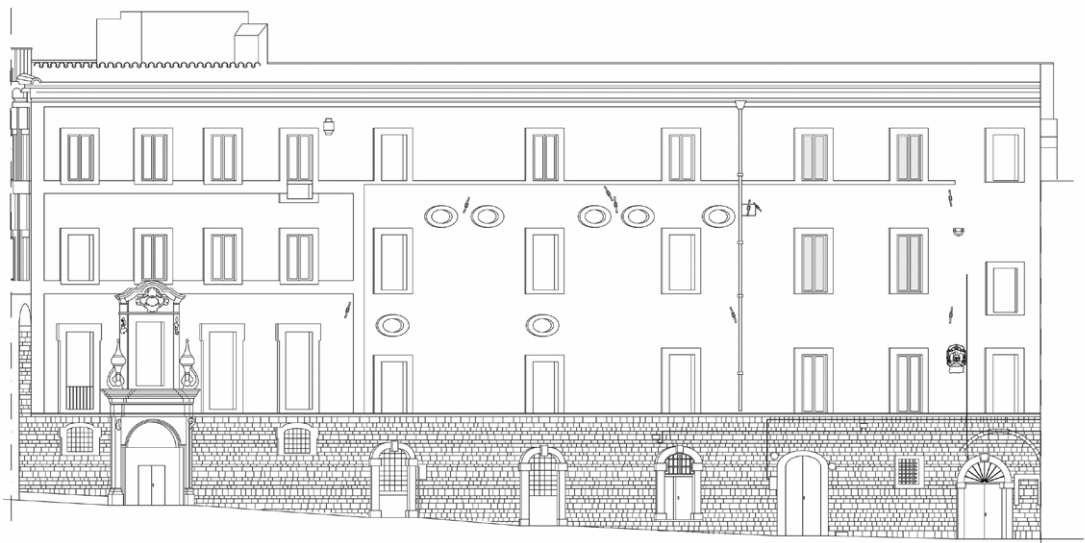


03 | Dogana Vecchia a Molfetta. Portale sulla facciata verso il borgo antico.  
*Old Customs House at Molfetta. Portal facing the old city centre.*

artistic protections, in close collaboration with the competent ministerial superintendencies. It also analyses the proposed activities and functions for coherence with urban planning instruments that are in force or under development, the costs and times for the proposed interventions, as well as the procedures required for obtaining approvals. It is very clear that this is a demanding series of operations, in urban planning, project planning and economic-financial terms, as well as for involvement of government institutions. Concerning legal-administrative sustainability, the analysis again involves a series of steps to evaluate the proposed scenarios: identification of conformity of the new uses with the planning designations currently in force and with the building permits for the structure, if any exist; identification

of authorisations, opinions, and permissions necessary for initiation and implementation of the initiative, including their dates of issue and duration; definition of the public procedures necessary for granting of use and for selection of governmental, management and financial partners to involve in the development. Concerning financial and social sustainability, the scenarios are generally evaluated through formulation of detailed investment hypotheses for the alternate functions of the property, specifying the foreseeable costs and incomes, the necessary duration of the concession and potential periodic increases in rental, which will provide satisfactory economic-financial balances relative to the costs of conversion and subsequent management, and benefits for the public and the local economic fabric.

Financial sustainability is generally attained when it is possible to marry the objectives of the owner institution with those of the developer or manager<sup>5</sup>. For the public institution, the desired results are the creation of value from management of the real estate portfolio, maximisation of income and achievement of operations that would generally be considered desirable or respectable in the regional economic market. For the developer/manager, the desired results are fair remuneration, economic-financial equilibrium for the initiative and the maximization of profit compared to typical yields for their specific sector. Convergence between these results implies that a suitable rent can be identified, related to the period of the concession, the developer's initial investments and the income from managing the end economic use.



## Una esemplificazione

L'Agenzia del demanio ha condotto a buon fine il procedimento di recupero e valorizzazione della Dogana Vecchia, un immobile situato a Molfetta, una storica città portuale, ricca di attrezzature industriali e commerciali, con buoni collegamenti autostradali, ferroviari e aeroportuali. La Dogana Vecchia, uno dei principali riferimenti nel paesaggio urbano, simbolo della storia e dell'immagine della città, fa parte di un antico isolato e si sviluppa su una superficie di circa 3.500 m<sup>2</sup>. La facciata sul porto è semplice, mentre verso il borgo antico insiste un portale settecentesco, per la cui importanza, armonia di linee e semplicità l'intero edificio è vincolato. La sua localizzazione strategica e il suo valore monumentale, nonché la compatibilità tra PRG e nuove possibili destinazioni d'uso a carattere turistico-ricettivo o ricreativo-culturale conferivano all'edificio un ruolo chiave per il processo di riqualificazione del porto e del centro storico della città.

Un protocollo d'intesa tra il Comune di Molfetta e l'Agenzia del demanio ha dato avvio alle attività di riconversione del bene, secondo i seguenti obiettivi:

- recuperare il bene a funzioni adeguate al suo prestigio storico-architettonico, reinserendolo attivamente nel contesto socio-economico della città;
- aumentarne il valore socio-economico, compatibilmente con i

Once a feasible conversion has been identified, the government owner defines the wording of a call for tenders and begins a public procedure for awarding the concession to a developer. The minimum tender is expressed in terms of the length and rental rate of the concession.

### An example

The Agenzia del Demanio (State Lands Office) recently completed successful procedures for restoration and development of the Old Customs House in Molfetta. Molfetta is a historic port city with rich industrial and commercial sectors and good road, railway and air connections. The Customs House is a dominant element of the urban landscape and a symbol of the city's history and image. The building is tightly inserted in a larger block of ancient structures and has a

total floor space of 3,500 m<sup>2</sup> (Fig. 1). The façade on the port side is relatively plain (Fig. 2), while the side facing the old city has an important 18th century portal, in simple but harmonious lines (Fig. 3), which contributed to the decision for legal protection of the entire structure. The revitalization of the Customs House was seen as a key element in regeneration of the port and the old city centre, because of the building's strategic location, historic value, and the compatibility of potential accommodation-tourism and cultural-recreational uses with the general Molfetta Urban Plan.

To begin the property conversion, the City of Molfetta and the State Lands Office prepared a memorandum of understanding indicating the following objectives:

to return the property to an active role in the socio-economic context,

04 | Dogana Vecchia a Molfetta. Prospetto verso il borgo antico

*Old Customs House at Molfetta. Façade towards the old city centre.*

vincoli a cui è sottoposto, innescando processi di riqualificazione urbana;

– garantirne un'efficiente gestione, che assicuri la proficua conservazione del patrimonio dello Stato;

– favorire l'afflusso di investimenti e know-how privati.

È stata quindi avviata un'istruttoria tecnica mirata all'individuazione della destinazione d'uso da attribuire all'immobile, con particolare riferimento alle funzioni ricettiva, culturale e ricreativa. Sulla base delle risultanze delle valutazioni<sup>6</sup> dei possibili scenari di riconversione si è proceduto alla verifica della fattibilità finanziaria della rifunzionalizzazione alberghiera, identificata come la più idonea ad attrarre capitali privati e a favorire la rivitalizzazione dell'area.

La compatibilità tra la nuova destinazione funzionale e gli strumenti urbanistici non ha richiesto conferenze di servizi e accordi di programma, con una favorevole ripercussione sui tempi decisionali e sulle attività propedeutiche all'indizione della gara di selezione del soggetto concessionario. La Soprintendenza ha espresso il nulla osta alla nuova destinazione d'uso, dettando le linee d'indirizzo per la progettazione delle nuove soluzioni distributive, dei collegamenti verticali e orizzontali, delle componenti impiantistiche e delle finiture. L'Agenzia ha quindi promosso una licitazione privata per l'affidamento in concessione dell'immobile, a seguito della quale sono state svolte sei fasi: prequalificazione; ricezione e valutazione delle manifestazioni di interesse; lettere d'invito a partecipare alla gara; ricezione e valutazione delle offerte; aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; stipula della concessione.

Sono stati ammessi a partecipare soggetti singoli o imprese, purché in possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi previsti dal bando. In particolare i concorrenti in fase di prequalificazione dovevano dichiarare che si sarebbero avvalsi di un gruppo dotato di capacità progettuali interdisciplinari in architettura, urbanistica e ambiente, con comprovata esperienza in interventi di recupero e restauro realizzati su immobili di pregio comparabili, per rilievo storico, architettonico o di destinazione d'uso, all'immobile della Dogana Vecchia.

with functions suited to the structure's historic-architectural prestige; to increase the socio-economic value in compatibility with current legal protections, stimulating further processes of urban regeneration; to guarantee effective management and outstanding and profitable conservation of state heritage; to favour further increase in private investment and know-how. Next, the parties began a technical analysis to identify possible uses for the property, with particular attention to the accommodation, cultural and recreation sectors<sup>6</sup>. This evaluation identified conversion to a hotel function as the most suitable use for attracting private capital and favouring surrounding revitalization. There was then further financial feasibility analysis of the particular conversion to hotel function.

The proposed use was already compatible with the existing urban plans and did not require any new accords on programmes or multi-party planning conferences: a situation that was very favourable for the steps and decision times in the call for tenders and the final selection of the concession winner. The regional Superintendency of the Ministry of Cultural Heritage and Activities gave the nulla osta for the new use and issued guidelines for changes in the functional and spatial organization, engineering systems and architectural finishes. The Lands Office then organised a call for tenders for the award of the property in concession, in six phases: pre-qualification; receipt and evaluation of expressions of interest; letters of invitation to participate in the competition; receipt and evaluation of the offers;

the decision, based on criteria for identification of the most economically advantageous offer; stipulation of the concession/issue of permit. The call for tenders was open to any individual or company with the necessary, economic-financial and technical-organisational capacities. To prequalify, the potential participants had to demonstrate that they were backed by a group with interdisciplinary capacities in architecture, urban and environmental planning, and proven experience in restoration and renovation of properties of comparable historic, architectural significance and use. Following successful qualification, the participants were then invited to provide three documents describing their offer: a summary description of the principles, organizational steps

Ai soggetti invitati sono stati richiesti tre documenti per l'offerta tecnica:

1. una relazione sintetica contenente le linee guida, i tempi e le modalità organizzative per l'operazione di valorizzazione, riferite sia agli interventi da realizzare sia all'attività di gestione da svolgere, corredata dal curriculum degli operatori coinvolti per le attività di supporto (global service, project management, controlli di qualità), necessarie a garantire l'elevato livello dell'operazione stessa;
2. il progetto tecnico con la descrizione degli usi previsti per ciascuno spazio e degli interventi di recupero, restauro e ripristino necessari per adibire l'immobile all'uso previsto dal piano di gestione;
3. il piano di gestione delle attività economiche.

L'offerta economica doveva contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti previsti necessari a realizzare gli interventi sull'immobile e a consentirne la successiva gestione e l'ammontare del canone di concessione annuo.

I soggetti invitati dovevano produrre anche un deposito cauzionale provvisorio, avere conseguito, nell'ultimo triennio antecedente alla gara, un rilevante fatturato nel settore dell'attività alberghiera con un'esperienza ultraquinquennale, e avere un adeguato patrimonio netto. Questi parametri, di primo acchito valutabili come soglie meramente economico-finanziarie, sono stati individuati in maniera tale da aprire a una concorrenza qualificata la partecipazione alla gara, in grado di offrire un'effettiva capacità gestionale nel settore alberghiero. Infatti, se le prestazioni erogate dai beni immobili sono l'oggetto più importante, almeno dal punto di vista economico, del contratto, la conduzione gestionale degli stessi è la chiave del loro successo.

La base d'asta era stata fissata in un canone di concessione annuo pari a € 40.500, ridotto del 10% nei primi quattro anni per la minore remuneratività iniziale dell'operazione, per una durata fissata in cinquant'anni decorrenti dalla data della sottoscrizione dell'atto di concessione.

La commissione giudicatrice poteva assegnare alle offerte fino ad un massimo di 100 punti, così ripartiti:

- per gli elementi qualitativi fino a 70 punti: 15 punti per l'assetto organizzativo, 35 punti per le soluzioni progettuali, 20 punti per le soluzioni gestionali;

and timelines for the development operation, indicating both the interventions to be carried out and the related management actions, backed by documentation of previous experience of the various actors (project managers, general contractors, service providers, quality control, etc.), illustrating a guarantee of high quality in the overall operation;

a technical project with description of the planned uses for all spaces and the interventions of repair, restoration and renovation necessary to prepare the property for the uses foreseen in the management plan;

the management plan for the commercial activity. The supporting documentation had to include the economic-financial plan, showing the sources of all investments necessary for the property interventions, successful balances

for the subsequent management, and inclusion of the annual rent specified in the concession.

Participants in the competition also had to produce a caution fee and demonstrate adequate net assets, significant income from the hotel sector over the previous three years, and total business experience of at least five years. These parameters might simply appear to set an economic-financial threshold, but they were applied in a manner that ensured only qualified participants could advance, specifically those with capacities for effective management in the hotel sector. The most important aspects of the contract appear to be the specifications for use and performance of the property, but from the economic point of view, it is really the underlying management operations that are the key to success.

The call for proposals required a minimum annual rent of € 40,500 for a 50-year concession, beginning on the date of signature, with a reduction of 10% in the first four years in consideration of the lower initial income. The commission that judged the proposals could award up to 100 points to each one, as follows: up to 70 points for qualitative elements: 15 for project organization, 35 for the technical project, 20 for the overall management plan; up to 30 points for quantitative elements, meaning the economic-financial plan.

Analysis of the scoring for the various proposals shows that the state owners were more concerned with the outcome of the development activity than with the potential income from the concession. The grand overall mix of benefits from the initiative is

– per gli elementi quantitativi, ovvero economico-finanziari, fino a 30 punti.

Dall'analisi dei punteggi si riscontra che l'ente proprietario ha dato maggiore riguardo all'esito dell'iniziativa piuttosto che al canone di concessione che percepirà. Le differenti e complesse ricadute dell'iniziativa risultano più apprezzabili per l'ente pubblico che non l'effettiva resa economica del bene, parametro invece fondamentale per il soggetto gestore. Infatti, a tutela della qualità finale dell'opera, il bando consentiva di procedere alla valutazione dell'offerta economica solo per quei concorrenti che avessero ottenuto almeno 45 punti per l'offerta tecnico-gestionale. Tale approccio è confermato anche dal peso delle diverse componenti dell'offerta qualitativa nel bando, in cui la soluzione progettuale vale più del doppio dell'assetto organizzativo del concorrente ed è maggiore delle soluzioni gestionali. Anche in questo caso prevale la salvaguardia del bene immobile rispetto alla remuneratività che l'iniziativa potrebbe offrire grazie alle modalità di gestione. La collettività è infatti maggiormente tutelata dalla conservazione del bene e dalla sua rivalutazione nel tempo piuttosto che dalla disponibilità di maggiori entrate.

## Conclusioni

Un progetto di valorizzazione può indurre trasformazioni positive di intere parti di città, affidando all'ente pubblico un ruolo decisivo nella fase di programmazione, in cui viene individuata la nuova destinazione d'uso e definito il sistema dei vincoli da rispettare e delle risorse da mettere in campo. Tale approccio richiama il principio di tutela attiva, secondo il quale l'immobile costituisce una risorsa della quale non è solo necessario salvaguardare le valenze culturali intrinseche, ma anche potenziare le interazioni con il contesto insediativo, attivando processi di riqualificazione socio-economica a scala più vasta, attraverso usi compatibili con le più generali finalità di sviluppo. Lo Stato si è così dotato di uno strumento per la messa a reddito dei propri beni, in particolare nei centri storici, ricchi di edifici sottoposti a tutela ma non più utilizzabili nelle loro funzioni originali e raramente manutenibili per la scarsità di risorse economiche degli enti pubblici, anche al fine di supportare politiche di sviluppo locale, soddisfacendo in tal modo a esigenze pubbliche di natura sociale.

much more important to the public institutions than the financial yield of the property itself, which on the other hand is the fundamental parameter for the management enterprise. In fact, as indication of the intent to ensure quality in the final project, the competition required that the participants first achieve 45 points for their technical and management plans prior to any consideration of their financial offer. The concern for regional development is also reflected in the weight assigned to the three components of the overall qualitative offer, where the technical project is worth more than twice the organizational structure of the competitor, and also more than the management solution. Here, the preservation of the property itself prevails over the remuneration that the management model is capable of

providing. This reflects the thinking that society is better served by the preservation and increment of the value of the property over time, rather than by the possibility of greater income.

### Conclusion

A property development project can lead to positive transformations of entire sections of a city, meaning that the institutional owners play a role with very important consequences. This is particularly true in the programming phase, when the institutions identify the new use, the system of protections, and specify the necessary resources. The approach is one of «active preservation», meaning that the property is considered not only in terms of needs for protecting its

intrinsic cultural value, but also as a resource for empowerment and development, in interaction with its context. The processes of socio-economic revitalization occur on a large scale, and are activated through uses that are compatible with the aims of more general development. The state thus obtains an instrument for obtaining yields from its own properties, especially in historic centres. Such zones are typically rich in protected buildings that can no longer be used for their original functions, with exceptionally prohibitive maintenance costs, particularly given the scarce economic resources of public institutions. Not least important, property development achieves policy aims for local development, thus satisfying public and social needs.

## NOTE

<sup>1</sup> Per una più esauriente trattazione del concetto vedi: Ridolfi G. (2003); (2006).

<sup>2</sup> Vedi il lavoro dell'antropologo David Mosse (1995), una delle prime voci che hanno evidenziato contraddizioni e conflittualità latenti nei processi partecipativi.

<sup>3</sup> Vedi la classificazione ad opera di Pimbert and Pretty, capitolo 4.4. "I differenti livelli di partecipazione", pp. 87-88 in Quattrone G. (2003).

## REFERENCES

Antoniol, M. (2010), *Il federalismo demaniale: il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Exeo Edizioni, Padova.

Arcella, S. (2000), *La gestione dei beni culturali*, Finanze e Lavoro, Napoli.

Manzo, R., Tamburini, G. (2005) (Ed.), *Nuovi orizzonti. Il patrimonio immobiliare pubblico*, Il Sole24Ore, Milano.

Zorzi, R. (2007), "La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico", in Ladiana, D. (Ed.), *Manutenzione e gestione sostenibile dell'ambiente urbano*, Alinea, Firenze.

Zorzi, R. (2005), "La gestione operativa delle valorizzazioni immobiliari", in Manzo, R., Tamburini, G. (Ed.), *Nuovi orizzonti. Il patrimonio immobiliare pubblico*, Il Sole24Ore, Milano.

## NOTES

<sup>1</sup> D. Lgs. 42/2004.

<sup>2</sup> Heritage property development (c.259 art.1 Legge finanziaria 2007) is a complex process with the aim of converting property for maximum economic yield and increased heritage value, by identifying the most appropriate use in terms of function, income and attraction of private investment. The conversion occurs under state ownership, whereas previously development depended on state divestment.

<sup>3</sup> The record contains descriptions of the structural characteristics, styles and decorative elements of the property, supplemented by photo documentation, location and floor plans. These records are intended to identify heritage properties, not determine their use. However, it is possible to include information on

potential directions of conversion, which will later permit evaluation of the compatibility of any development proposals in consideration of the property's characteristics and the cultural, social and economic context. The regulatory principle is that development of protected properties can only be guaranteed by identifying and implementing compatible uses.

<sup>4</sup> Capo II «Concessioni e locazioni a canone ordinario» (Concession and lease at normal rent), D.P.R. 296/2005.

<sup>5</sup> The manager is a private operator in an economic sector related to the identified use (tourism, hotel, major retail, personal services, other commercial activity, etc.). The developer is an intermediary who carries out activities for the identification of the highest and best use or the most attractive mix of uses for the current market. The developer

bears the costs of investment for the change in use, restoration and renovation of the property, with the objective of maximising the difference between the concession fees paid to the owner and the rental income received from the manager of the renovated property.

<sup>6</sup> Evaluation of the conversion scenarios was by SWOT strategic analysis, with points awarded for the strengths, weaknesses, opportunities and threats for each potential imitative.



# La valorizzazione degli scali ferroviari dismessi. Il caso di Milano

Elena Mussinelli, elena.mussinelli@polimi.it  
Cristina Marchegiani, cristina.marchegiani@polimi.it

**Abstract.** La crescita urbana di Milano è stata fortemente condizionata dall'assetto della rete ferroviaria per il trasporto di merci e persone. I grandi scali ferroviari, un tempo al servizio del sistema produttivo, hanno oggi perso la loro ragion d'essere in seguito alla delocalizzazione degli impianti industriali e alle dinamiche di terziarizzazione della città. Si tratta di grandi aree dismesse o di prossima dismissione, per un totale di oltre 1.300.000 m<sup>2</sup>, collocate prevalentemente lungo la cintura urbana che racchiude la città consolidata, in contesti spesso densamente edificati.

Dal 2005 queste aree sono state oggetto di diversi accordi tra Comune di Milano, Ferrovie dello Stato S.p.A. e Regione Lombardia, con l'obiettivo di definire scenari e fattibilità per la loro riconversione, come confermato anche nella bozza del nuovo Piano di Governo del Territorio, che le identifica quali Ambiti di Trasformazione Urbana. Scenari e ipotesi che, nell'attuale fase di revisione del PGT, devono misurarsi col ruolo strategico di questo vasto patrimonio in una prospettiva di riqualificazione ambientale e fruitiva estesa a scala urbana e metropolitana.

**Parole chiave:** Aree demaniali, Scali ferroviari dismessi, Progetto e riqualificazione urbana, Sviluppo strategico, Valorizzazione

RICERCA/RESEARCH

**Stato dell'arte** La trasformazione che negli ultimi trent'anni ha interessato la struttura delle città europee nella prospettiva terziaria e post-industriale ha indotto una profonda modificazione del ruolo delle infrastrutture, a partire dai processi di dismissione e riconversione delle grandi aree industriali e da un significativo innalzamento dei quadri essenziali di qualità ambientale urbana.

Segno palese di tale trasformazione è il ripensamento del sistema della mobilità ferroviaria, con interventi che hanno riguardato sia l'organizzazione del servizio (dal modello delle stazioni 'di testa' ai sistemi 'passanti', con la messa a sistema di reti intermodali e di interscambio), sia le infrastrutture e i manufatti, anche per il contenimento e la mitigazione degli impatti ambientali.

Nel contesto milanese il compimento del ciclo economico delle grandi concentrazioni industriali e il riassetto del sistema produttivo hanno teso a sovrapporre allo schema monocentrico della città un diverso disegno, con lo sviluppo di nuove polarità e processi di urbanizzazione diffusa. Dalla prima metà degli anni Novanta la riconversione post-industriale della città ha registrato la progressiva liberazione di aree di grande e media dimensione che nell'arco

Elena Mussinelli  
Dipartimento BEST,  
Politecnico di Milano, I

Cristina Marchegiani  
Dipartimento BEST,  
Politecnico di Milano, I

The valorisation of abandoned railway yards. The case of Milan

**Abstract.** Milan's urban growth was heavily influenced by the structure of the rail network for transporting goods and people. The great railway yards that used to service the industrial system have now lost their raison d'être after the relocation of industrial plants and the tertiary sector dynamics took over the city. These have become large abandoned brownfields or soon to be abandoned, totaling over 1,300,000 square meters, located mainly along the urban belt surrounding the city walls, often in densely built environments.

Since 2005 these areas were the subject of several agreements between the City of Milan, State Railways SpA (FS) and the Lombardy Region, to examine various scenarios and the feasibility of their conversion, as confirmed in the draft of the new Territorial Government Plan (PGT), which identifies the Areas of Urban Transformation. Scenarios and assumptions that, in the current revision of the PGT, must approach the strategic role of this rich heritage from an environmental regeneration and valorization perspective extended to urban and metropolitan scales.

**Key words:** State owned areas, Abandoned railway yards, Urban redevelopment, Strategic development, Valorisation

## State of the art

The shift towards tertiary economies and the post-industrial realities that have affected the structure of European cities in the last thirty years have led to a profound change in the role of infrastructure, starting with processes of decommissioning and conversion of large industrial areas and a significant rise in exigency frameworks for urban environmental quality.

ISSN online: 2239-0243  
© 2011 Firenze University Press  
<http://www.fupress.com/techne>

lungo di oltre vent'anni sono state recuperate alla città con nuovi usi e funzioni. Una trasformazione non facile, promossa e sostenuta attraverso i nuovi strumenti della programmazione negoziata e, più recentemente, con la redazione del Piano di Governo del Territorio (PGT).

Il quadro complessivo degli interventi attuati evidenzia però molti limiti, con un'attenzione concentrata sul «dismesso industriale registrato a partire dalle situazioni a maggior peso quantitativo e ad elevata concentrazione» (Schiaffonati, 1996) che non coglie la variegata composizione di tali aree, la cui riconversione prevalentemente in chiave residenziale e spesso appiattita entro standard uniformi e densità elevate, non è stata in grado di registrare le peculiarità contestuali né di delineare una visione complessiva di ridisegno delle grandi funzioni urbane.

In questo scenario, i temi del recupero delle aree ferroviarie dismesse e della riqualificazione ambientale del sistema della mobilità sono rimasti a lungo ignorati. E questo mentre la maggior parte delle realtà europee (Barcellona, Londra, Parigi, ma anche Lione, Francoforte, Monaco, ecc.) avviava e portava a compimento una profonda ristrutturazione delle grandi infrastrutture urbane di servizio: città annonarie e mercati, aree portuali, caserme, assi viabilistici e, appunto, scali ferroviari dismessi, hanno costituito i temi ricorrenti della nuova progettualità per la città internazionale, con esiti spesso molto significativi sia sotto il profilo morfologico-funzionale che per l'innovazione dei modelli procedurali e gestionali.

La prima ipotesi di riconversione delle aree ferroviarie milanesi in disuso è del 2005, con la stipula dell'Accordo di Programma tra Comune di Milano e Ferrovie dello Stato S.p.A. che fa emergere caratteri e consistenza del patrimonio, e uno scenario connotato da notevoli criticità: la rilocalizzazione della produzione e la nuova domanda di logistica e mobilità hanno reso molti scali obsoleti, liberando aree anche di notevole dimensione, spesso localizzate in posizione centrale e dotate di elevata accessibilità; vere e proprie fratture relazionali e funzionali nel tessuto urbano, in molti casi segnate da degrado e inquinamento, quando non da usi marginali e impropri, come sempre consegue all'abbandono.

La consistenza complessiva del patrimonio FS, circa 1.300.000 mq

An overt sign of this transformation is the rethinking of railway mobility, accompanied by interventions that have affected both the organization of the service (from the model of 'terminal' stations to 'through' systems, with the development of intermodal and interchange networks), and the infrastructure and structures, including the containment and mitigation of environmental impacts. In the Milanese context, the fulfillment of the economic cycle of large industrial concentrations and the restructuring of the production system have tended to overlap a different design on the monocentric pattern of the city, developing new polarities and fostering a process of diffuse urbanization. From the first half of the 1990s, the post-industrial conversion of the city has seen a gradual abandonment of large and medium

size areas that, over the subsequent twenty years, have been restored to the city with new uses and functions. An uneasy transformation, promoted and supported by new instruments of negotiated programming and, more recently, by the drafting of the Territorial Government Plan (PGT). The overall picture of the interventions shows, however, many limitations in their actions, with attention focused on the «industrial abandonment departing from situations of major quantitative weight and of high-concentration» (Schiaffonati, 1996), not capturing the diverse composition of those areas, whose conversion mainly of residential nature and often flattened by high density and uniform standards has not been able to record the contextual features or to outline a vision of the overall redesign of the major urban functions.

di superficie territoriale (190.000 dei quali destinati a mantenere funzioni strumentali all'esercizio), è certamente notevole e concerne in particolare:

- lo Scalo Farini, col fascio binari di Garibaldi, per circa 500.000 mq, servito dalle stazioni Lancetti del Passante ferroviario e Porta Garibaldi delle FS;
- l'ex scalo di Porta Romana, di circa 220.000 mq, servito dalla cintura sud e dalle stazioni FS Porta Romana e MM3 Lodi TIBB;
- il tronco di linea e la stazione di Porta Genova, in esercizio ma destinata alla chiusura, per circa 100.000 mq, servite dalla fermata MM2 Porta Genova;
- l'ex scalo merci di Lambrate, contiguo alla stazione FS, con circa 50.000 mq estensione, servito dalla linea metropolitana MM2;
- l'area di S. Cristoforo, di circa 120.000 mq, lungo la linea per Mortara e prossima al Naviglio Grande ai confini con Corsico, già interessata da un progetto di raddoppio in fase di realizzazione;
- l'area residua dell'ex scalo merci di Rogoredo, a sud-est della città, di circa 30.000 mq, adiacente alla stazione FS Rogoredo, servita dalla linea metropolitana MM2;
- parte dello scalo di Certosa, a nord ovest della città, per circa 30.000 mq di estensione.

A questi si aggiungono poi altri due ambiti rilevanti a scala metropolitana: lo scalo delle Ferrovie Nord Milano a Cadorna (50.000 mq, in tangenza al Parco Sempione) e quello della Dogana FS di Segrate, ancora parzialmente in funzione.

La programmazione comunale per il recupero dei sedimi FS ha registrato una serie discontinua di avanzamenti. Il PRG ne disciplinava gli scali quali Zone Omogenee B1, Zone IF-Aree per impianti ferroviari e Zone M-Aree per attrezzature connesse alla mobilità<sup>1</sup>. Successivamente, il «Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali. Ricostruire la grande Milano»<sup>2</sup> ha individuato nel Programma Integrato di Intervento (PII) lo strumento privilegiato per la riqualificazione degli ambiti strategici, attribuendo a questi un indice territoriale di 0.65 mq/mq; per le aree IF e M delle quali fosse stata dimostrata l'effettiva dismissione e per le quali venissero proposti PII in variante con funzioni di tipo privato, l'indice era ridotto del 50%, un dimezzamento poi eliminato nel febbraio del 2008<sup>3</sup>. In queste zone non era possibile reperire aree di

In this scenario, the topics of abandoned railway area redevelopment and environmental regeneration of the mobility system were long ignored. And that while the majority of the European cities (Barcelona, London, Paris, but also Lyon, Frankfurt, Monaco, etc.) initiated and carried to completion major restructuring of the large scale urban infrastructure. Logistical areas and markets, ports, barracks, road networks and, of course, abandoned railway yards have constituted recurring themes of the new projects in the international context, with often very significant outcomes in terms of functional and morphological profile as well as the innovation of management and procedural models. The first proposal for converting the abandoned railway areas in Milan, dates back to 2005, to the signing of

the Program Agreement between the city government and the State Railways S.p.A. This revealed, first, the character and the significance of this heritage, and, second, a scenario characterized by significant problems; the relocation of production and the new demand for logistics and mobility had rendered many stations obsolete, freeing real estate of considerable size, often located centrally and with high accessibility; real functional and relational fractures in the urban fabric, in many cases marked by degradation and pollution, if not marginal and improper uses, that often follow the abandonment. The overall railway heritage, about 1,300,000 sq m of land (190,000 of which are dedicated to maintaining instrumental functions), is certainly significant and refers in particular to:  
- The Scalo Farini, with rail yards stretching from Garibaldi for about

urbanizzazione secondaria esternamente al comparto d'intervento e doveva essere comunque garantita la cessione del 50% a verde pubblico.

L'Accordo Quadro tra Comune e FS del 2005 ha quindi definito gli obiettivi di valorizzazione urbanistica dei sette scali FS, assumendo che l'intervento dovesse diventare fonte di finanziamento per una serie di interventi di miglioramento del servizio ferroviario milanese e tracciando un percorso procedurale e attuativo che prevedeva:

- la predisposizione di uno studio di fattibilità per la costituzione di una Società mista, con un Accordo Operativo che precisasse gli aspetti quantitativi, una prima stima della valorizzazione e il dettaglio degli interventi sul sistema ferroviario;
- l'avvio del dibattito pubblico e le necessarie forme di pubblicità;
- la promozione di un Accordo di Programma tra Comune e Regione per realizzare una o più varianti, attribuendo alle aree la nuova destinazione urbanistica;
- l'elaborazione di documenti preliminari alla progettazione per l'esplicitamento di concorsi internazionali (progettazione preliminare dei PII), a valle dei quali Comune, FS e eventuali altri soggetti potessero individuare con procedure di evidenza pubblica partner privati per costituire società di scopo per lo sviluppo attuativo delle singole aree.

Nel 2007 è stato sottoscritto l'Accordo di Programma, con l'insediamento di una segreteria tecnica e la prima Conferenza dei rappresentanti; l'istruttoria di avvio del procedimento di Variante è iniziata nell'aprile 2008, contestualmente alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) prevista ex legge per i programmi di valenza territoriale, poi pubblicata nel dicembre 2009. Questo nuovo quadro programmatico ha disciplinato gli scali FS come Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU) e, per ogni scalo, ha esitato una scheda di indirizzo che esplicita livelli di accessibilità, opportunità localizzative, dimensionamento di indici e funzioni, criticità ambientali e valutazioni circa la prospettiva temporale della riqualificazione. La potenzialità edificatoria complessiva risultava pari a 847.000 mq di slp (indice di 0,65 mq/mq), dei quali 244.000 destinati a funzioni di interesse generale ed edilizia sociale e/o convenzionata e i restanti a residenza, uffici, attività commerciali e funzioni private compatibili.

500,000 sq m, served by the Lancetti station of the passing rail and by Porta Garibaldi of FS;

- The former stop at Porta Romana, of about 220,000 sq m, served by the south belt and the FS station Porta Romana and subway stop MM3 Lodi TIBB;

- The railway segment and the station of Porta Genova, in operation but meant to be closed, with about 100,000 sq m, served by subway stop MM2 Porta Genova;

- The former freight stop at Lambrate, adjacent to the FS station, of about 50,000 sq m, served by the subway line MM2;

- The St. Christopher area, of about 120,000 sq m along the line to Mortara, and close to Naviglio Grande at the border with Corsico - already undergoing a project of laying a second track;

- The remaining area of the former freight stop at Rogoredo, south-east of the city, of about 30,000 sq m, adjacent to the FS Rogoredo station, also served by the subway line MM2;

- Part of the Certosa station, northwest of the city, for a portion of about 30,000 sq m.

To these are added two other relevant areas at metropolitan scale: the Milan Cadorna station of Ferrovie Nord (50,000 sq m, tangent to the Sempione Park) and the Customs FS station of Segrate, still partially in operation.

The municipal planning for the recovery of FS segments has recorded a discontinuous series of advances.

The PRG regulated stations such as Homogeneous Zones B1, IF Zones-Areas for railway installations and M Zones-Areas for equipment associated with mobility<sup>1</sup>. Subsequently, the «Framework Document for Municipal

La programmazione temporale ipotizzava che la trasformazione delle aree disponibili potesse prendere avvio nel dicembre 2009, ma l'iter si è arenato di fronte all'esigenza di mettere in coerenza l'Accordo con il redigendo PGT, rinegoziando l'impegno di FS circa la destinazione delle plusvalenze per le concordate opere di riqualificazione e potenziamento del sistema ferroviario (secondo Passante, razionalizzazione della rete merci, ristrutturazione della cintura Sud come nuova metropolitana urbana) e valutando la possibilità di ricorrere alla perequazione urbanistica internamente ai comparti, per una migliore distribuzione dei carichi insediativi e del verde.

Il recente cambiamento della guida politica al Comune di Milano ha infine segnato un'ulteriore svolta: tra i primi atti della nuova amministrazione (sindaco Giuliano Pisapia e assessore all'Urbanistica Lucia De Cesaris) vi è stata nel luglio 2011 la revoca della delibera di approvazione del PGT che ha riaperto la fase di valutazione delle osservazioni dei cittadini e dei pareri degli Enti. Una scelta basata sulla non condivisione delle linee di sviluppo previste dalla precedente amministrazione su temi rilevanti quali l'indifferenza funzionale, la perequazione e il destino di ambiti urbani quali il Parco Sud e, appunto, gli scali ferroviari. Così l'assessore De Cesaris: «Si pone il tema della riqualificazione degli scali ferroviari (per altro tra loro non omogenei, per dimensione e localizzazione). È importante separare questa necessità di riqualificazione, dalla funzione di interesse pubblico che deve essere perseguita da Ferrovie dello Stato anche mediante la realizzazione di nuove infrastrutture fondamentali per la riorganizzazione del nodo ferroviario di Milano e quindi per lo sviluppo della città e della regione urbana. Per queste ragioni si sta valutando l'opportunità di riprendere il procedimento dell'Accordo di Programma, abbandonato dalla precedente Amministrazione, al fine di pervenire ad un 'accordo equo' tra la città e RFI, ove queste ultime pongano al centro il rispetto del territorio, impegnandosi in interventi sostenibili per dimensione e qualità»<sup>4</sup>.

Allo stato attuale, quindi, le prospettive di recupero degli scali milanesi restano ancora largamente indeterminate.

Planning Policies. Reconstructing Greater Milan»<sup>2</sup> identified in the Integrated Program of Intervention (PII) the preferred solution for the redevelopment of strategic areas, giving them a territorial index of 0.65 sq m/sq m; for the IF and M areas for which actual abandonment had been demonstrated and for which there were PII proposing private uses, the index was reduced by 50%, a halving then eliminated in February 2008<sup>3</sup>. In such areas there were no expanses of secondary urbanization external to the intervention perimeter and hence they had to guarantee the transfer of 50% of their surface to public green space. The Framework Agreement between the City and FS in 2005 therefore defined the valorization objectives of the seven FS stations, assuming that the intervention would become a source of funding for a series of

measures to improve the Milan rail service, and tracing a procedural and implementation path that included:

- The preparation of a feasibility study for the establishment of a mixed company, with an Operative Agreement that would stipulate quantitative aspects, a first estimate of the valorization and details on the interventions on the railway system;
- The launching of a public debate and the necessary advertising;
- The promotion of a Program Agreement between the City and the Region to achieve one or more alternatives, attributing new uses to the designated areas;
- The development of preliminary design documents for the international competitions (preliminary design of PII), downstream of which the Municipality, FS, and any other subjects could identify with public

**Aspetti rilevanti del processo di dismissione e valorizzazione**

In uno studio effettuato nel 2007 per conto del Comune di Milano<sup>5</sup>, abbiamo provato a sviluppare alcune ipotesi di riassetto degli scali dismessi, partendo dalle indicazioni di dimensionamento previste per gli interventi di valorizzazione delle aree oggetto dell'Accordo. In particolare, si è ipotizzata l'applicazione di un indice unico generalizzato su tutte le aree, concentrando poi la volumetria solo su alcune di questi.

Sono stati simulati gli scenari riferiti a tre indici: 0.33 mq/mq (in linea con la prima versione del Documento di Inquadramento, ovvero dimezzato rispetto allo 0.65 assegnato alle aree oggetto di PII); 0.52 mq/mq (superiore a quello dimezzato, ma inferiore allo 0.65); 0.75 mq/mq (l'indice dei PII in zona B più il 10% consentito per consistenti superfici destinate a edilizia in locazione e/o convenzionata e/o pubblica e giustificabile a fronte di un elevato standard qualitativo). La tabella A riporta in sintesi i dati e le relative quantificazioni.

Tabella A Simulazioni	St	Ipotesi A		Ipotesi B		Ipotesi C	
		Indice	slp	Indice	slp	Indice	slp
Certosa	30.000	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Farini	500.000	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Lambrate	50.000	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Porta Genova	100.000	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Porta Romana	220.000	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
San Cristoforo	120.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rogredo	30.000	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
<b>Totali</b>	<b>1.050.000</b>	<b>0,33</b>	<b>0,33</b>	<b>0,33</b>	<b>0,33</b>	<b>0,33</b>	<b>0,33</b>

La nuova slp edificabile nei tre scenari varia tra un minimo di circa 350.000 e un massimo di quasi 800.000 mq, cui corrispondono tra

procedures private businesses to form partnerships aimed at the implementation of individual developments. The Program Agreement was signed in 2007 establishing a technical secretariat and the first Conference of Representatives, the initiation of alternatives exploration processes started in April 2008, together with the Strategic Environmental Assessment (VAS) required by law for projects at territorial scale, then published in December 2009. This new policy framework has designated the FS stations as Areas of Urban Transformation (ATU) and, for each station, there was a file that indicated the accessibility levels, location opportunities, indexes and their significance, critical environmental issues, and assessments of the time framework required by the

redevelopment. The total buildable area amounted to a GFA of 847,000 sq m (index of 0.65 sq m/sq m), of which 244,000 were allocated to functions of general interest and social buildings and / or operating under the national health service and the remainder to residential, offices, retail and other compatible private uses. The phasing assumed that the transformation of the available areas could get underway in December 2009, but the process stalled faced with the need to put the Agreement in line with the PGT under draft, renegotiating the commitment of FS about the destination of the gains from the agreed redevelopment and the upgrading of the rail system (after the Through-system, the rationalization of the freight network, the restructuring of the South belt as a new metropolitan urban belt), and weighing the

i 10.000 e i 23.000 nuovi abitanti virtuali: quantità molto rilevanti, a fronte di un mercato pressoché saturo, pur se in presenza di una domanda abitativa ancora rilevante, ma certamente non in grado di accedere all'acquisto ai prezzi della piazza milanese.

Dall'analisi del caso studio milanese emergono quindi in modo piuttosto evidente le criticità da considerare per costruire un nuovo credibile scenario di riqualificazione.

Un primo elemento è quello riferito al radicale mutamento del contesto socio-economico: se agli inizi degli anni 2000 l'assegnazione di diritti edificatori anche consistenti su aree di accertata dismissione poteva guardare al rilancio del mercato, altrettanto non può essere prospettato nella fase attuale, anche oltre la crisi che ha drammaticamente investito il contesto europeo, a valle degli oltre 3 milioni di mq di nuova edificazione realizzati a Milano negli ultimi due decenni<sup>6</sup>.

L'elevata consistenza quantitativa delle risorse in gioco richiede quindi un'attenta valutazione del rapporto domanda-offerta e dell'effettiva capacità di assorbimento di queste nuove realizzazioni; considerando anche la scarsa sostenibilità di scelte di densificazione rispetto a ipotesi di riqualificazione del patrimonio esistente. E questo in una prospettiva temporale di medio-lungo periodo che deve confrontarsi con la variabilità del sistema decisionale e degli *stakeholders*.

In secondo luogo sembra chiaro che la localizzazione di nuove volumetrie debba dar forma a una visione complessiva, condivisa e strategica di riassetto urbano, che consideri il diverso carattere e valore delle aree di intervento (accessibilità, relazioni con il contesto, problematiche puntuali, oneri finanziari e temporali per eventuali bonifiche, ruolo e funzione che saranno chiamate a svolgere nella città di Milano). In questo senso sembra opportuno concentrare il carico volumetrico nei due grandi ambiti di Farini e Porta Romana, assegnando quantità molto limitate (quando non nulle) alle altre aree, al fine di mantenere le porosità esistenti in ambiti già densamente urbanizzati, in una imprescindibile prospettiva di riequilibrio ambientale a scala urbana.

Le aspettative di rendita del processo di valorizzazione dovranno

option to perform adjustments of the functional areas, for a better distribution of built and green areas. The recent change of political leadership in the City of Milan has finally scored a further twist: one of the first acts of the new administration (Mayor Giuliano Pisapia and Urban Planning Counselor Lucia De Cesaris) was to withdraw in July 2011 the resolution to approve the PGT and to reopen the assessment of public comments and opinions of the entities involved. This choice was based on the lack of consensus with the development directions envisaged by the previous administration on important issues such as functional indifference, adjustments and the destiny of urban areas such as South Park and even the railway yards. Counselor De Cesaris stated: «In

the matter of railway stations (each different in terms of size and location), it is important to separate the need for redevelopment, from the public interest operation that must be pursued by the State Railways also through the implementation of new infrastructure fundamental to the reorganization of the Milan railway hub, and also for the development of the city and its metropolitan area. For these reasons the proceedings of the Program Agreement, abandoned by the previous Administration, are reconsidered in order to achieve a 'fair deal' between the city and RFI, where the respect for the territory is held central through interventions sustainable in size and quality»<sup>4</sup>. At present, therefore, the prospects for redevelopment of the Milan rail stations are still largely undetermined.

inevitabilmente confrontarsi con questi aspetti, per conformarsi alle valenze di utilità pubblica di una risorsa spaziale che rappresenta un potenziale unico di rinnovo per la città di Milano. Non solo quindi un deciso contenimento degli indici, ma una nuova strategia attuativa degli interventi, in linea con le più avanzate sperimentazioni internazionali, che ne governi la realizzazione per fasi successive e dilazionate nel tempo, esitando parti di città organicamente compiute. E con una capacità di programmazione tecnica e finanziaria che sappia farsi carico anche, sin dall'inizio, delle opere di riqualificazione ambientale messa in sicurezza, bonifica, *preverdisment*, ecc., necessarie per restituire questi contesti alla città e alla fruizione collettiva.

Ambito	St	Slp	Indice
PII Montecity Rogoredo	1.150.000	614.000	0,53
Variante al PRG Bicocca	750.000	570.000	0,76
Accordo di Programma Bovisa	642.000	250.000	0,39
PRU Rubattino ex Innocenti Maserati	611.200	301.950	0,49
PRU Palizzi Ex Finalube	453.870	135.935	0,30
Accordo di Programma Portello	380.000	158.000	0,42
Pompeo Leoni Ex Om	313.800	153.082	0,49
PII Adriano Marelli	310.000	230.000	0,74
Accordo di Programma e PRUSST Porta Vittoria	300.000	120.000	0,40
Citylife area Ex Fiera	255.000	300.000	1,18
Garibaldi Repubblica (escluso il polo istituzionale)	230.000	116.000	0,50
PRU Lorenteggio ex Dalmine Scac	166.311	68.610	0,41
Lodi Ex Tibb Tecnomasio	68.600	33.054	0,48
Variante al PRG Ansaldo	47.000	70.500	1,50
Ex Motta	32.600	21.244	0,65
Via Grazioli	23.729	5.423	0,65
Via Savona e Brunelleschi	27.424	22.508	0,82
<b>TOTALI</b>	<b>5.761.534</b>	<b>3.170.306</b>	<b>indice medio 0,63</b>

#### Relevant aspects of the abandonment and valorization process

In a 2007 study for the Municipality of Milan<sup>5</sup>, we tried to develop some hypotheses for the reorganization of abandoned stations, starting from the dimensioning indications for the valorization of the areas under the Agreement. In particular, we hypothesized the application of a single generalized index to all areas, concentrating then on the massing of some of them.

We simulated scenarios based on three indices: 0.33 sq m/sq m (in line with the first version of the Framework Document, or halved compared to the 0.65 assigned to the areas covered by PII), 0.52 sq m/sq m (higher than the halved one, but less than 0.65), 0.75 sq m/sq m (the index of PII in Zone B plus 10% allowed for large areas used for rental buildings and/or operating

under the national health service and justifiable through high quality standards). Table A shows a summary of the data and its quantifications.

The new buildable GFA in the three scenarios varies between a minimum of about 350,000 and a maximum of nearly 800,000 sq m, which correspond to between 10,000 and 23,000 new virtual inhabitants: a very significant amount, considering a nearly saturated market, albeit in the presence of a still relevant demand for housing, but certainly not able to access the high purchasing price of the Milan real estate market.

From the Milan case study emerge quite clearly a series of critical points to consider in the development of future credible redevelopment scenarios.

A first element is represented by the radical mutations in the socio-



## NOTE

<sup>1</sup>La trasformazione delle aree IF-impianti ferroviari richiedeva il ricorso a strumenti urbanistici attuativi in variante - quali Programmi di riqualificazione urbana, Piani/Programmi di recupero urbano, Programmi integrati di intervento. Nelle aree M riservate ad attrezzature e impianti pubblici di interconnessione e relativi parcheggi era ammessa la localizzazione di servizi strettamente connessi alle funzioni di interscambio, con indice urbanistico  $R_c \max = 80\%$  e con l'obbligo di piantumare le aree libere, previa pianificazione particolareggiata esecutiva di iniziativa pubblica estesa all'intera area.

<sup>2</sup> Delibera del Consiglio Comunale n. 48 del 5 giugno 2000.

<sup>3</sup> «Le aree destinate a standard con vincolo decaduto, ad esclusione delle aree inserite all'interno di parchi regionali e fatta comunque salva diversa previsione dei Piani Territoriali di Coordinamento di detti parchi, possono essere coinvolte da proposte di Programma integrato in variante al PRG anche per l'insediamento di funzioni residenziali (e compatibili) private, nel rispetto degli indici edificatori e delle altre regole di cui al successivo § 18». Il citato paragrafo confermava per le Aree IF e M l'indice di  $0.65 \text{ mq/mq}$ , imponendo una quota di residenza convenzionata minima pari al 20% della slp residenziale, indice che poteva essere incrementato di  $0.1 \text{ mq/mq}$  in presenza di una quota di edilizia convenzionata pari al 50% della slp residenziale, a sua volta non inferiore al 50 % della slp totale. L'indice poteva essere ulteriormente aumentato di  $0.35 \text{ mq/mq}$  in presenza di una quota di edilizia residenziale convenzionata agevolata, anche in locazione, pari al 35% della slp totale, fino a un massimo di  $1 \text{ mq/mq}$ .

<sup>4</sup> *Informativa alla Giunta Comunale in merito al Documento politico di indirizzo per il Governo del Territorio*, Comune di Milano, Assessorato Urbanistica, Edilizia Privata, 13.10.2011, p. 9.

<sup>5</sup> *Ricerca Infrastrutture ferroviarie e processi di riqualificazione nel contesto della città di Milano. Dinamiche in atto, progetti, criticità e opportunità di valorizzazione*, borsa di studio finanziata dal Comune di Milano, Direzione Fabrizio Schiaffonati ed Elena Mussinelli, svolta da Caterina Martini e Arturo Majocchi, Dipartimento BEST, 2007.

<sup>6</sup> Comune di Milano, Direzione di Progetto Programmi integrati di intervento, rielaborazione di S. Natalicchio e L. Tamini.

economic context: if in the early 2000, the granting of development rights for large abandoned areas of a certain type could have potentially spurred a revival of the market, today this is no longer the case, given the crisis that has dramatically hit Europe, and considering the over 3 million sq m built in Milan in the last two decades<sup>6</sup>. The quantitative magnitude of the land resources involved requires a thorough evaluation of supply and demand and of the actual capacity of absorption of these new interventions, also considering the lower sustainability ranking of densification as opposed to the reuse of the existing buildings. And all this in a medium to long term perspective that has to consider the variation of the decision-making system and the stakeholders. Secondly, it seems clear that the location of new buildings should shape

an overall shared and strategic vision of urban reorganization, which should consider the nature and the value of the different intervention areas (accessibility, contextual relationships, financial and time requirements for eventual remediation, and the role and function they would have to play in Milan).

In this sense, it seems appropriate to concentrate the massing in the two large areas of Farini and Porta Romana, assigning a very limited massing (when not zero) to the other areas, in order to maintain a certain porosity in these areas already densely urbanized, to address environmental balance at urban scale.

The revenue expectations of the valorization process will inevitably have to deal with these issues, to comply with the values of public utility of a land resource that represents a

unique potential for renewal for the city of Milan. Therefore we recommend not only a strong containment of the indices, but also a new implementation strategy, in line with the most advanced international experience, which by phasing and spacing out in time the development, yields organically integrated city areas. And with technical and financial planning that takes on environmental rehabilitation from the beginning - safety, cleaning, preverdisment, etc. -, necessary to reintegrate these areas to the City and to collective use.

## REFERENCES

Schiaffonati, F. (1996), *Il recupero del dismesso urbano*, Atti del XXVI Incontro di Studio CESET *La riqualificazione delle aree metropolitane: quale futuro?*, Milano.

Dipartimento BEST (2005), *Studi e ricerche per la riqualificazione e valorizzazione ambientale e fruitiva della tratta ferroviaria compresa tra la Stazione delle FNM Cadorna e il Cavalcavia Bacula*, Contratto di ricerca tra il Politecnico di Milano, Dipartimento di Scienza e Tecnologie dell'Ambiente Costruito BEST, e la Società Ferrovie Nord Milano Ingegneria S.r.l. Responsabili scientifici Fabrizio Schiaffonati ed Elena Mussinelli; Gruppo di lavoro Arturo Majocchi, Caterina Martini, Raffaella Riva, 2004-05.

Dipartimento BEST (2007), *Ricerca Infrastrutture ferroviarie e processi di riqualificazione nel contesto della città di Milano. Dinamiche in atto, progetti, criticità e opportunità di valorizzazione*, borsa di studio finanziata dal Comune di Milano, Direzione Fabrizio Schiaffonati ed Elena Mussinelli, svolta da Caterina Martini e Arturo Majocchi, 2006-07.

## NOTES

<sup>1</sup> The transformation of IF Zones-Areas for railway installations required the drafting of alternatives for the implementation plans - such as urban renewal programs, urban revitalization plans/programs, integrated programs of intervention. In the M Zones, designating public facilities and intermodal facilities with associated parking, was allowed the localization of services closely related to the interchange functions with the index  $R_{c\max} = 80\%$  and with the obligation to plant the free areas, subject to detailed planning by public initiative extended to the entire area.

<sup>2</sup> City Council Resolution n. 48, June 5, 2000.

<sup>3</sup> «Le aree destinate a standard con vincolo decaduto, ad esclusione delle aree inserite all'interno di parchi

regionali e fatta comunque salva diversa previsione dei Piani Territoriali di Coordinamento di detti parchi, possono essere coinvolte da proposte di Programma integrato in variante al PRG anche per l'insediamento di funzioni residenziali (e compatibili) private, nel rispetto degli indici edificatori e delle altre regole di cui al successivo § 18». The quoted paragraph confirmed for Areas IF and M an index of 0.65 sq m/sq m, requiring a minimum of social structures of 20% of the total residential GFA, an index which could be increased with 0.1 sq m/sq m if the share of social housing equaled to 50% of the total residential GFA, with the total residential GFA not less than 50% of the total GFA. The index could be further increased with 0.35 sq m/sq m if the share of social housing, including rental units, equaled to 35% of total GFA, up

to a maximum of 1 sq m/sq m.

<sup>4</sup> Disclosure to the City Council regarding the policy document for Territorial Government, Municipality of Milan, Department of City Planning, Private Buildings, 13.10.2011, p. 9.

<sup>5</sup> Research *Infrastrutture ferroviarie e processi di riqualificazione nel contesto della città di Milano. Dinamiche in atto, progetti, criticità e opportunità di valorizzazione*, a scholarship funded by the City of Milan, Advisers: Fabrizio Schiaffonati and Elena Mussinelli; conducted by Caterina Martini e Arturo Majocchi, Department BEST, 2007.

<sup>6</sup> City of Milan, Office of project and integrated intervention programs, redone by S. Natalicchio and L. Tamimi.

# Bari, città pubblica mediterranea: i nuovi progetti di valorizzazione del patrimonio pubblico

Spartaco Paris, spartacoparis@gmail.com  
Vincenzo Paolo Bagnato, bagnato@bdfarchitetti.it

**Abstract.** L'area metropolitana di Bari conta ormai un milione di abitanti. Le nuove leggi regionali e l'istituzione del Piano Strategico hanno avviato un processo di trasformazione urbana basato su un innovativo modello di città compatta, integrata e sostenibile. Dopo l'accordo quadro con l'Enea nel 2010 per la realizzazione di progetti di riqualificazione del patrimonio edilizio, Bari si candida al progetto «Smart Cities & Communities» e lancerà la sua candidatura quale capitale della cultura europea per il 2019. Il testo analizza gli episodi di valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico di Bari con un focus sui casi studio di maggiore valenza strategica, al fine di individuare possibili valori etico-estetici nel rapporto fra dinamiche di trasformazione urbana e qualità architettonica.

**Parole chiave:** Smart city, Riqualificazione, Partecipazione, Patrimonio edilizio, Gestione energetica sostenibile

CASO STUDIO/CASE  
STUDY

## Inquadramento generale

Il dibattito sul concetto di sviluppo sostenibile e sui temi della riqualificazione urbana chiude un ciclo durato più di vent'anni durante i quali il contenimento dei consumi e il riuso inteso in senso ampio rappresentavano solo una strada possibile rispetto al modello dato dal binomio crescita/energia ancora dominante (Morabito, 2010).

Oggi che invece la riduzione dei consumi è diventata l'unica strada percorribile, la questione si sposta dal 'che cosa' al 'come' e si concentra sulla ricerca di modelli e strategie atte a raggiungere, in tempi sempre più brevi, l'agognata sostenibilità che da paradigma di sviluppo, benessere e rispetto dell'ambiente diventa il fine ultimo di ogni azione sul territorio.

La rivoluzione nel sistema dei valori etici ed economici della collettività investe in maniera travolgente anche il territorio dell'architettura e dell'urbanistica, ma la codificazione di principi nuovi non può di per sé garantire la qualità delle azioni di trasformazione se non verificata criticamente nelle forme attraverso cui si concretizza in termini di progetto edilizio o urbano.

Lo stesso abusato concetto di sostenibilità, che rappresenta nella sua complessità il nuovo paradigma di riferimento per le strategie e le azioni individuali e collettive, acquisisce una nuova declinazione proprio nel termine «valorizzazione» (Paris, 2010).

In questo quadro, il raggiungimento di obiettivi 'universali' (riduzione

Spartaco Paris  
Politecnico di Bari,  
Dipartimento di Scienze  
dell'Ingegneria Civile  
e dell'Architettura, I

Vincenzo Paolo Bagnato  
Politecnico di Bari,  
Dipartimento di Scienze  
dell'Ingegneria Civile  
e dell'Architettura, I

Bari, a public mediterranean city:  
new projects to valorise public  
heritage

**Abstract.** The metropolitan area of Bari today has one million inhabitants. New regional legislation and the institution of a Strategic Plan have begun a process of urban transformation based on an innovative model of a compact, integrated and sustainable city. After the framework agreement with ENEA (the Italian National Agency for New Technologies, Energy and Sustainable Economic Development) in 2010 to implement projects to upgrade its building heritage, Bari is a candidate for the «Smart Cities & Communities» project and will launch its candidature for European Capital of Culture 2019.

This text will analyse examples of valorisation of Bari's public building heritage with a focus on case studies of major strategic importance, with the aim of identifying possible ethical-aesthetic values in the relationship between the dynamics of urban transformation and architectural quality.

**Key words:** Smart city, Upgrading, Participation, Building heritage, Sustainable energy management

### The general framework

The debate on the concept of sustainable development and on the themes of urban upgrading closes a cycle that has lasted over twenty years during which contained consumption and reuse, in the broad sense, represented only one possible path in terms of the model created by the combination of growth/energy that is still dominant (Morabito, 2010).

However, now that reduced consumption has become the only possible path, the question has moved from 'what' to 'how', and is focussed on research into models and strategies aimed at achieving, in an increasingly

ISSN online: 2239-0243  
© 2011 Firenze University Press  
<http://www.fupress.com/techn>

dei consumi, impiego di energie alternative, ecc.) non può che passare attraverso l'individuazione delle potenzialità locali, come il patrimonio edilizio pubblico, e la definizione di strategie di gestione del territorio basate sulla loro valorizzazione (Tedesco, 2005).

La città di Bari rappresenta un interessante caso di studio sul tema della valorizzazione del territorio poiché le strategie in atto esprimono una visione organica della gestione della crescita urbana e un approccio 'partecipativo' che ne estende il coinvolgimento a soggetti non istituzionali prima di oggi lasciati al margine dei processi decisionali.

**Nuove tendenze e strategie di valorizzazione della città pubblica**

Bari, attraverso i suoi organi di governo, individua nella città pubblica lo scheletro della costituenda area metropolitana facendo coincidere l'idea di sviluppo sostenibile con la valorizzazione del suo patrimonio edilizio pubblico, nel quadro di un rinnovato apparato legislativo e tecnico-normativo<sup>1</sup>.

Gli indirizzi strategici contenuti nelle leggi e nelle norme regionali riguardano in primo luogo la declinazione del termine «valorizzazione» in chiave sociale e culturale prima che tecnico-economica, il che rafforza il concetto di «identità urbana» e si traduce nella tendenza a promuovere operazioni di rigenerazione dell'esistente piuttosto che di costruzione di nuovi complessi edilizi (Tedesco, 2007). In secondo luogo, il riconoscimento e il potenziamento del ruolo della Regione quale soggetto che coordina e gestisce le azioni a livello provinciale e comunale fa sì che le iniziative di finanziamento vengano controllate e subordinate alla capacità delle amministrazioni locali di costituirsi soggetti attivi e propositivi e di sviluppare metodi 'sostenibili' di condivisione dei processi, basati cioè sulla partecipazione e sull'integrazione.

L'analisi di queste intenzionalità strategiche evidenzia un carattere innovativo dell'apparato legislativo e normativo regionale che supera il tradizionale concetto di risanamento edilizio e ambientale introducendo azioni di tipo sociale, ecologico e ambientale in qualunque intervento a carattere abitativo, sanitario, educativo, della formazione, del lavoro e dello sviluppo (Micelli, 2008).

È possibile inoltre rilevare una particolare facilità attuativa dei processi data dalla semplificazione e velocizzazione delle procedure di approvazione dei programmi, dalla priorità nell'erogazione dei

short space of time, the longed-for sustainability that, from a paradigm of development, well-being and respect for the environment, becomes the ultimate goal of every action in a territory.

The revolution in the collective ethical and economic value system also has an overwhelming effect on architecture and urban planning, but the codification of new principles is not in itself a guarantee of the quality of transformation actions as long as the forms in which they become concrete, in terms of building or urban projects, are not critically verified.

Even the much abused concept of sustainability, whose complexity represents a new paradigm of reference for individual and collective strategies and actions, acquires a new significance in the term

«valorisation» (Paris, 2010).

In this framework, achieving 'universal' aims (reduced consumption and alternative energy use, etc.) necessarily implies identifying local potential, like public building heritage, and defining management strategies of the territory based on their valorisation. The city of Bari is an interesting case study on the theme of territory valorisation, as the strategies implemented express an organic vision of the management of urban growth and a 'participative' approach that extends its involvement to non-institutional subjects who, until now, were on the fringes of the decision-making process.

**New trends and strategies of valorisation of the public city**  
Through its governing bodies, Bari

has identified the outline of the developing metropolitan area in the public city, combining the idea of sustainable development with the valorisation of its public building heritage, within the framework of a new legislative and technical-regulatory system<sup>1</sup>.

Policy directions contained in regional legislation and regulations interpret, first and foremost, the term «valorisation» in a social and cultural sense rather than a technical-economic one. This reinforces the concept of «urban identity» and is manifested in the tendency to promote upgrading of existing structures rather than the construction of new buildings (Tedesco, 2007).

Secondly, recognising and strengthening the role of the Region as a body that coordinates and

finanziamenti destinati alla riqualificazione urbana, dalla riduzione delle imposte comunali e degli oneri di costruzione per favorire la realizzazione di edilizia residenziale sociale e di insediamenti sostenibili sotto il profilo energetico-ambientale (Barbanente, 2009). A livello comunale vi è una tendenza a spostare l'attenzione dalle zone urbane marginali alle aree interne della città consolidata, dove si individuano costruzioni di proprietà pubblica dismesse o abbandonate da 'valorizzare'. Gli interventi sull'esistente diventano il motore per la rigenerazione di interi settori di città, a volte in modo più 'organico', come nel caso dell'edilizia residenziale, inserita in programmi di riqualificazione più ampi, a volte puntuale, come per gli edifici non residenziali che vengono riutilizzati al fine di contenere l'espansione della città sul territorio.

L'elemento di maggiore innovazione è costituito dal Piano Strategico, uno strumento urbanistico volontario concordato tra le 31 città appartenenti alla nuova area metropolitana di Terra di Bari, che lo elaborano attraverso confronti e discussioni in progress su indirizzi, politiche e interventi di pianificazione strategica e con la finalità di avviare e gestire i processi di trasformazione del territorio secondo criteri di sostenibilità e compatibilità ambientale (Omero, 2008).

Il Piano Strategico come strumento operativo allarga al massimo numero possibile di attori pubblici e privati la partecipazione all'elaborazione di progetti e permette la condivisione di ogni loro fase con strumenti tecnici, politici e soprattutto con un complesso sistema di relazioni sociali ed economiche che si esplicitano sia in termini fisici (partenariati economici, assemblee interistituzionali e delle associazioni, promozione di forum e incontri con enti locali e cittadinanza, ecc.) che virtuali (piattaforme web costantemente aggiornate e interattive)<sup>2</sup>.

**La valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico: alcuni casi di studio**

*La riqualificazione della ex Caserma Rossani*

La ex Caserma Rossani sorge ai margini della linea ferroviaria tra la città murattiana e quella moderna, in asse con la Stazione Centrale, su una superficie di circa 8 ettari che fa da cerniera tra i poli universitari dell'Ateneo, del Policlinico e del Campus e tra quattro linee ferroviarie.

Dismissa dal 1998, dopo una bonifica terminata nel 2006 l'area viene inserita nel PRUSST con destinazione a parcheggio nelle aree esterne e sedi di uffici pubblici nelle costruzioni esistenti; nel 2008 il

manages action at a provincial and municipal level ensures that funding is controlled and subject to the ability of local government to be active and dynamic subjects and to develop 'sustainable' ways of sharing processes, based on participation and integration.

An analysis of this strategic intent highlights an innovative facet of the regional legislative and regulatory system, which goes beyond the traditional concept of urban and environmental recovery, introducing social, ecological and environmental actions to any initiative related to housing, health, education, training, employment and development (Micelli, 2008).

One can also see a particular ease of implementation in processes, as a result of the simplification and acceleration of approval for

programmes, the priority given to providing funds destined for urban upgrading, a reduction in municipal and construction taxes to favour the creation of council housing and sustainable developments in terms of energy and the environment (Barbanente, 2009).

At a municipal level there is a tendency to shift attention away from marginal urban areas to consolidated inner city areas, where disused or abandoned public buildings are identified in order to 'valorise' them. Action on existing structures becomes an engine of renewal for whole areas of the city, sometimes in a more 'organic' way - as in the case of residential housing, which has become part of wider upgrading programmes - and other times with a precise aim, like with non-residential buildings that are re-used to contain

the expansion of the city across the territory.

The biggest innovation is the Strategic Plan, a voluntary urban planning tool agreed upon by the 31 cities belonging to the new metropolitan area of Terra di Bari (literally the «land of Bari»), which have developed it through ongoing exchanges and discussions on strategic planning directions, policy and actions, with the aim of beginning and managing the transformation of the territory according to criteria of sustainability and environmental compatibility (Omero, 2008).

As a tool, the Strategic Plan broadens participation in drawing up projects to the largest possible number of private and public actors, allowing each phase to be shared with technical and political tools and, above all, with a complex system of social and economic relations that manifest

Comune di Bari la acquisisce dal Demanio e nel novembre del 2010 la Soprintendenza sottopone a vincolo architettonico gli edifici del complesso militare.

Il dibattito sulla riqualificazione dell'area si intensifica con la divulgazione di uno studio di fattibilità elaborato nell'ambito del Piano Strategico e del Documento Programmatico Preliminare al nuovo PUG che propone la realizzazione, attraverso una procedura di project financing, di un polo di servizi d'ambito urbano ed extraurbano. Allo studio segue una fase istruttoria dibattuta nelle modalità partecipative del Piano Strategico durante la quale vengono acquisite osservazioni che si traducono poi in tre alternative progettuali che esprimono tre declinazioni del rapporto fra riqualificazione dell'esistente e inserimento di nuove volumetrie all'interno di un grande parco urbano.



01 | Ortofoto dell'area della Caserma Rossani  
*Aerial photo of the Rossani Barracks area*

themselves both in physical terms (economic partnerships, inter-institutional and association meetings, promotion of forums and meetings with local bodies and citizens, etc.) and in virtual ones (constantly updated, interactive Web platforms)<sup>2</sup>.

#### **Valorisation of public building heritage: some case studies**

##### ***Upgrading of the former Rossani Barracks***

The former Rossani Barracks is located on the edge of the railway line between the Murattianum and the modern city, in alignment with the Central Station, covering a surface of around 8 hectares that connect the university buildings of the Athenaeum, the General Hospital and the Campus as well as four railway lines. Disused since 1998, after land reclamation that ended in 2006,

the area then became part of the PRUSST (Programmes of Urban Upgrading and Territory Sustainable Development), with its outdoor areas to be used as a car park and public offices to be housed in the existing buildings. In 2008 the Municipality of Bari acquired the land rights and, in November 2010, the Superintendence placed an architectural restriction on the buildings of this military complex. Debate over upgrading of the area intensified with the publication of a feasibility study drawn up as part of the Strategic Plan and the Preliminary Planning Document to the new PUG (General Urban Plan), which suggests the creation, through project financing, of a set of urban and extra-urban services. The study was followed by a preliminary enquiry phase debated in the participative modes of the Strategic Plan, during

La prima ipotesi prevede il restauro delle costruzioni vincolate e l'inserimento di alcuni nuovi edifici atti ad ospitare generici servizi per la residenza, zone commerciali e un ostello per la gioventù; la seconda prevede il recupero solo parziale degli edifici esistenti (per un totale di 11.950 m<sup>2</sup>) e la costruzione di nuovi volumi (29.310 m<sup>2</sup> totali) da destinare a Sede dell'Accademia delle Belle Arti, Centro Congressi e strutture ricettive, oltre ad un parcheggio interrato per mille posti auto; la terza proposta contempla invece il recupero degli edifici per un totale di 25.000 m<sup>2</sup> (c.ca 80 mila m<sup>3</sup>) che verrebbero adibiti a spazi espositivi, commerciali e amministrativi e la costruzione di nuovi edifici per circa 100.000 m<sup>3</sup> per l'Accademia delle Belle Arti, l'Arma dei Carabinieri, uno Studentato e case di edilizia sociale su un parcheggio interrato per 800 posti auto.

Il ruolo di coordinamento della Regione si concretizza a valle dell'istruttoria attraverso il trasferimento al Comune di Bari di un protocollo d'intesa contenente una soluzione (vincolante per l'erogazione di un finanziamento che diminuisce la dipendenza dagli investitori privati) che, scartando la terza ipotesi perché eccessiva in termini di nuove edificazioni e inappropriata dal punto di vista funzionale (soprattutto in riferimento allo Studentato), conferma il grande parco urbano e privilegia le funzioni a carattere culturale (Accademia delle Belle Arti, gallerie e laboratori d'arte) come maggiormente compatibili con un'ipotesi di riqualificazione dell'esistente, nella prospettiva di creare un nuovo polo culturale da connettere a quelli già esistenti della Sala Murat e del Teatro Margherita, ubicati nel nodo tra città antica, borgo murattiano e fronte mare.

*La valorizzazione dei complessi residenziali pubblici*

Gli interventi sul patrimonio edilizio residenziale pubblico costituiscono il fulcro di più ampie operazioni di 'riqualificazione' urbana il cui concetto, riferito a settori più estesi dell'ambiente costruito, è oggetto oggi di revisione semantica nella misura in cui fonde l'ambito urbanistico con quello abitativo, socio-economico e culturale in una accezione che non è più quella di evento occasionale ma di prassi ordinaria (Barbanente, 2009).

Tali interventi sono inseriti nel marco legislativo del Piano Casa che espressamente privilegia le operazioni sull'esistente attraverso tre direzioni operative: vincolare l'accesso di metà dei finanziamenti da

which observations were made that then led to three planning alternatives expressing three options of the relationship between upgrading an existing space and adding new volumes inside a large urban park. The first hypothesis was to restore the listed buildings and to insert some new buildings to house generic services for the residence, business areas and a youth hostel. The second involved only the partial upgrading of the existing buildings (over a total 11,950 m<sup>2</sup>) and the construction of new buildings (29,310 m<sup>2</sup> in total) to be used as an Academy of Fine Arts, a Conference Centre and accommodation facilities, together with an underground car park with a thousand parking spaces. The third proposal involved upgrading a total of 25,000 m<sup>2</sup> of buildings (around 80,000 cubic metres) to

be used as exhibition, business and administrative space and constructing around 100,000 cubic metres for the Academy of Fine Arts, a Carabinieri Station, a Student Residence and council housing, above an 800-space underground car park.

The coordinating role of the Region found a concrete role after the preliminary phase through the submission of a memorandum of understanding to the Municipality of Bari containing a solution (that is binding for the provision of funds that reduces dependence on private investors) which rejects the third proposal – deemed excessive in terms of new buildings and inappropriate from a functional point of view (especially as regards the Student Residence) - while confirming the large urban park and favouring the cultural aspects (the

Fine Arts Academy, galleries and art workshops) considering them most compatible with a proposal to upgrade the existing space, with a view to creating a new arts hub linked to existing ones, like the Murat Room and the Margherita Theatre, located at a junction between the old city, the Murattian quarter and the seafront.

**Valorisation of public residential complexes**

Action carried out on the residential building heritage is the fulcrum of broader initiatives of urban 'upgrading', whose concept - referred to wider sectors of the constructed environment - is today the subject of semantic revision, in that it combines the urban environment with the inhabited, socio-economic and cultural one, in a sense that it is no longer an occasional event but an

parte dei comuni ad interventi su edifici IACP; legare la loro attuazione alla definizione di protocolli d'intesa che coinvolgono anche l'Ente IACP nella gestione dei processi secondo un principio partecipativo; dare la possibilità ai comuni di cambiare la destinazione d'uso degli immobili dismessi o in via di dismissione e di integrarne fino al 10% la capacità insediativa senza che ciò determini variante urbanistica, purché riutilizzati per alloggi di residenza sociale<sup>3</sup>.

Le strategie di controllo della qualità in termini di sostenibilità energetica vengono attuate con l'introduzione della «certificazione di sostenibilità» che, accanto a quella energetico-ambientale, costituisce un innovativo strumento di valutazione capace di garantire un controllo costante dell'intero processo costruttivo (sia urbanistico che edilizio), dal progetto alla gestione<sup>4</sup>.

L'analisi delle recenti esperienze sull'edilizia residenziale evidenzia come il problema della valorizzazione sia interpretato in modo critico e si fonda sulla necessità di subordinare le scelte progettuali allo studio del contesto urbano, nei suoi diversi aspetti storico, sociale e morfologico-formale (Martinelli, 2009).

Il tema viene quindi consapevolmente declinato in diverse direzioni, spesso ma solo apparentemente opposte, che si possono ricondurre a tre categorie prevalenti: conservazione, trasformazione e sostituzione.

Nella prima rientra il complesso liberty Duca degli Abruzzi (uno dei primi edifici ICP a Bari), costruito nel 1909 nell'attuale quartiere Madonnella, conservato integralmente con interventi di restauro architettonico, adeguamento tecnologico e riqualificazione degli spazi aperti, parzialmente pedonalizzati e ridisegnati con l'inserimento di nuove aree verdi.

Nella seconda categoria rientra la valorizzazione della Borgata Operai Mungivacca (nata come insediamento suburbano e oggi interno ad un'area di nuova centralità urbana), che consiste nella riqualificazione architettonica e tecnologica degli edifici secondo gli attuali standard eco-sistemici e nella sistemazione delle aree esterne con piazze pedonali, spazi verdi e parcheggi.

Alla terza categoria appartiene il progetto per l'insediamento IACP del gruppo San Girolamo (costruito nell'ambito del programma INA Casa della Legge Fanfani e in accordo con il Piano Calza Bini/Piacentini del 1952), sul litorale Nord della città. Questo rappresenta

ordinary praxis (Barbanente, 2009). This action is part of the Housing Plan legislation, which expressly focuses on interventions on existing construction through three operational directions: making action on IACP (Independent Agency for Council Housing) buildings a prerequisite for access to half of funds on the part of municipalities; subordinating their implementation to the drafting of memoranda of understanding that also involve the IACP body in the management of processes according to a participative principle; and giving municipalities the possibility to change the intended use of disused buildings (or buildings that are about to become disused) and to integrate by up to 10% their residential capacity without this becoming an urban planning variation, provided the space is

reused to create council housing<sup>3</sup>. Strategies of quality control in terms of energy-related sustainability are carried out through the introduction of a «sustainability certification» which, together with energy and environmental certifications, is an innovative tool for evaluation that guarantees constant control of the whole construction process (both urban planning and building), from design to management<sup>4</sup>. An analysis of recent experiences in residential housing highlights how the problem of valorisation is interpreted in a critical way and is based on the need to subordinate planning decisions to the study of the urban context, in its various historic, social and morphological-formal aspects (Martinelli, 2009). The theme consciously takes various directions, which are often only

apparent opposites, and can be reduced to three main categories: conservation, transformation and substitution.

In the first is the Art Nouveau Duca degli Abruzzi complex (one of the first buildings by Public Institution for Social Housing (ICIP) in Bari), built in 1909 in the current area of the Madonnella, preserved entirely through architectural restoration, technological adaptation and upgrading of open spaces, which have been partially pedestrianised and redesigned with the insertion of new green areas.

The second category includes the valorisation of the Borgata Operai Mungivacca (created as a suburban settlement and today inside an area that has recently become part of the city centre). This consists of the architectural and technological



un caso di valorizzazione più 'radicale' poiché prevede la completa demolizione del complesso, ormai fatiscente, e la sua sostituzione con un nuovo insieme di interventi articolati nella realizzazione di 530 alloggi di bio-architettura con tipologie residenziali miste (di cui 218 di proprietà dello IACP e 312 di edilizia libera) e nella riqualificazione dell'intero litorale Nord.

**Bari verso l'obiettivo smart city: tra interventi infrastrutturali e strategie soft di condivisione**

Smart Cities è l'iniziativa europea che sosterrà economicamente le città che intendano ridurre le loro emissioni di gas serra del 40% entro il 2020, dimostrando la loro capacità di incrementare l'efficienza dei propri edifici, delle reti energetiche e di trasporto.

Varie esperienze europee ed italiane (su tutte Torino che tra le prime ha fatto propria questa opportunità) stanno scommettendo, al di là del rischio di riduzione che ogni *slogan* porta con sé, sulla possibilità di migliorare la vita dei propri cittadini definendo trasformazioni e modalità di gestione misurabili e trasparenti prevalentemente orientate alla razionalizzazione/riduzione dei consumi energetici (anche attraverso nuovi modelli di mobilità e trasporto) e delle di risorse (suolo, aria, acqua) (Droege, 2008).

Assieme ad oltre 250 città europee, anche Bari sta avviando questo processo, candidandosi al progetto «Smart Cities & Communities» e lavorando alla sua candidatura quale capitale della cultura europea per il 2019.

In questa direzione vanno le strategie di «valorizzazione» e «riqualificazione» dell'esistente alle quali si affiancano azioni che, attraverso l'apertura a sistemi ICT (Information and Communications Technologies) e l'adozione di specifici strumenti di indirizzo (Piano di Azione Strategica per l'Energia Sostenibile), di pianificazione e di formazione (Piano Energetico Ambientale Comunale), hanno l'obiettivo di migliorare la qualità della vita nella città.

Il Comune di Bari, grazie a un accordo quadro siglato con l'ENEA nel 2010, riceverà gli indirizzi del network delle smart cities mirando ad aumentare con modalità autonome l'efficienza energetica attraverso il contenimento dei consumi e l'uso di fonti rinnovabili, di sistemi di distribuzione e gestione 'intelligente' dell'energia elettrica (smart grid), di sistemi di mobilità elettrica e di edilizia sostenibile, con la partecipazione attiva dei cittadini, e concentrerà gli sforzi prevalentemente nelle aree urbane degradate.

upgrading of buildings according to current eco-systemic standards and the reorganisation of outdoor areas with pedestrian squares, green spaces and car parks. The third category includes the project for the IACP settlement of the San Girolamo group (built as part of the INA - National Insurance Institute - Housing programme based on the Fanfani Law, in agreement with the 1952 Calza Bini/Piacentini Plan), on the city's northern coastline. This is a more 'radical' example of valorisation as it entails the complete demolition of the now decaying buildings, replacing them with a new set of different and structured actions for the construction of 530 bio-architectural dwellings (218 belonging to IACP and 312 under free ownership) and the upgrading of the whole Northern coastline.

**Bari aims to become a smart city: infrastructural action and 'soft' strategies of sharing**

Smart Cities is a European initiative to economically support cities that intend to reduce greenhouse gas emissions by 40% by 2020, demonstrating their ability to increase the efficiency of their buildings, their power networks and transport. Various European and Italian cities (above all Turin, which was one of the first to take advantage of this opportunity) are attempting (notwithstanding the risk of being reductive that every slogan carries with it) to improve the life of their citizens, defining measurable and transparent methods of management focussed on rationalising/reducing energy consumption (including through new models of mobility and transport) and resources (land, air

and water) (Droege, 2008). Together with over 250 European cities, Bari is also implementing this process, as a candidate in the «Smart Cities & Communities» project and by working on its bid to be a European Capital of Culture 2019. Strategies of «valorisation» and «upgrading» of existing spaces are heading in this direction, together with actions which - through the creation of ICT (Information and Communication Technologies) systems and the adoption of tools with a specific focus (the Strategic Plan for Sustainable Energy), for planning and training (the Municipal Environmental Energy Plan) - aim to improve the quality of life in the city. Thanks to a framework agreement signed with ENEA in 2010, the Municipality of Bari will transpose the guidelines of the network of smart

Più della qualità intrinseca delle specifiche azioni che il modello smart city impone, ciò che in questa fase di sviluppo di tale nuovo approccio appare particolarmente significativo è il tema della comunicazione e diffusione delle idee e delle azioni. Nella strategia di definizione di un nuovo orizzonte che declina il termine «sostenibilità» in intelligenza per la trasformazione della città, un ruolo estremamente innovativo sta nella capacità dei sistemi di comunicazione della fase 2.0 della rete di candidarsi naturalmente e rapidamente a costituirsi piattaforme di conoscenza, trasparenza e interazione delle azioni di trasformazione (Matteoli e Pagani, 2010); ciò avviene su due livelli: da un lato, la possibilità di facilitare la percezione del cambiamento e del controllo delle azioni di trasformazione (materiale e immateriale della città) da parte dei cittadini (non solo citizens ma city users), quindi delle politiche di valorizzazione urbana per i cittadini; dall'altro, la trasformazione delle modalità di condivisione e partecipazione della collettività che interagisce con le istituzioni per mezzo di modalità semplificate e dirette che la rete rende disponibili.

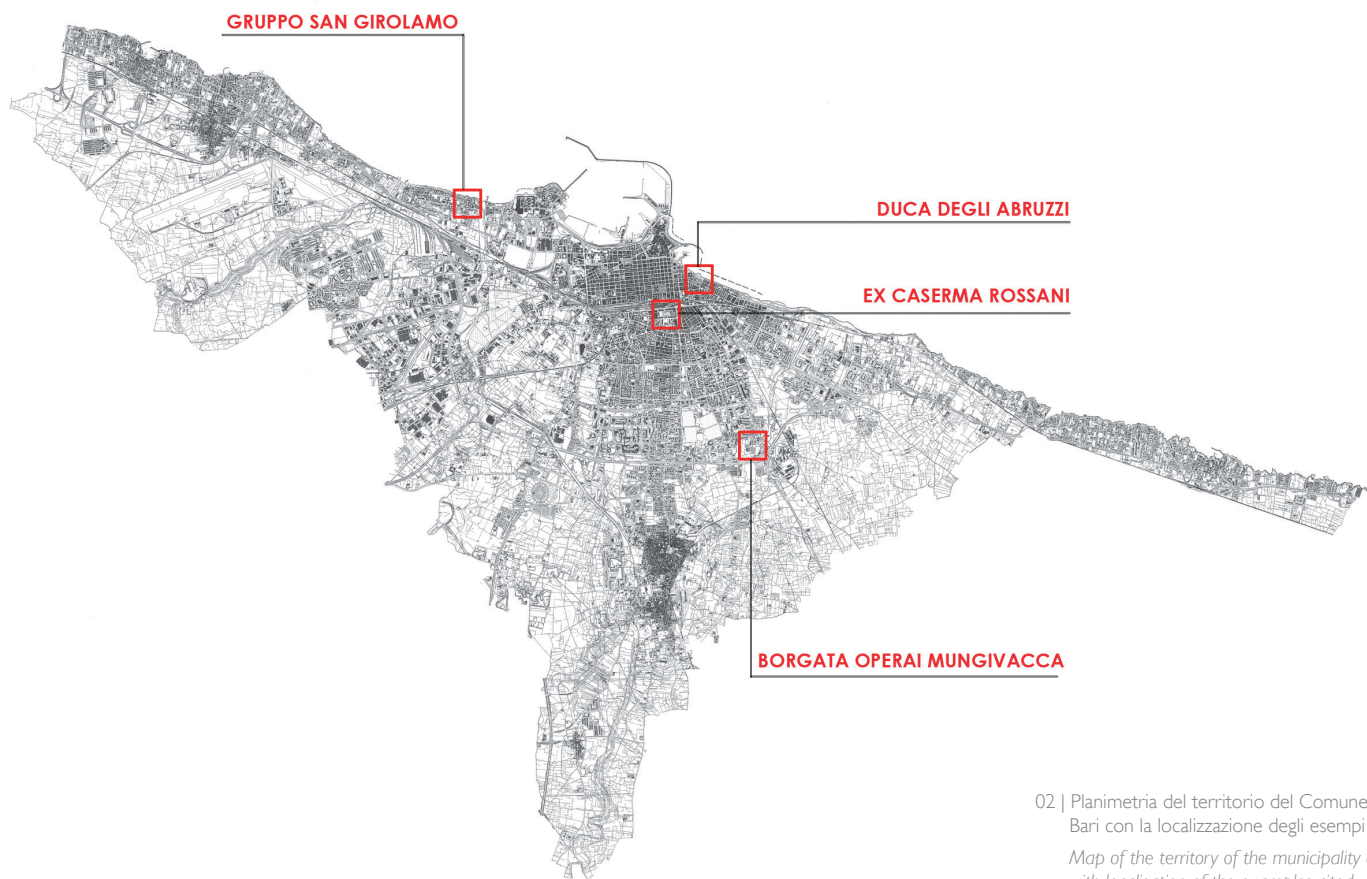
Nella tendenza in atto a definire nuove strategie e pratiche di gestione e trasformazione urbana (Ciorra, 2011), le esperienze in corso suggeriscono due considerazioni: da un lato mostrano un acquisito grado di consapevolezza sul ruolo del patrimonio pubblico come motore della riqualificazione urbana, dall'altro evidenziano modalità molteplici attraverso cui esprimere il concetto di «valorizzazione» (approcci più o meno conservativi, sociali piuttosto che storico-architettonici, ecc.). Complessivamente esse hanno una notevole rilevanza sul piano della ricerca ma sotto il profilo operativo non costituiscono ancora sufficienti garanzie per la qualità architettonica degli esiti finali.

Esperienze analoghe in ambito nazionale e internazionale (Roma, Torino, Barcellona ecc.) stanno dimostrando che, a fianco all'adesione ai principi deve esserci un controllo delle questioni che appartenga al territorio dell'architettura. Da questo punto di vista va rivendicata la centralità del progetto e di un metodo partecipativo che sia però più vicino ad un approccio 'realista', che tenga cioè conto delle reali esigenze della collettività e del territorio e che trovi il giusto compromesso tra la necessità di coinvolgere gli attori sociali e l'opportunità di garantire la massima efficacia dell'intero processo.

cities, aiming to increase energy efficiency through autonomous methods of contained consumption and the use of renewable energy sources, with systems of 'intelligent' supply and management of electricity (smart grids), electric transport systems and sustainable construction, with the active participation of citizens, and will concentrate its energies principally on depressed urban areas.

More than the intrinsic quality of specific actions that the smart city model imposes, what appears particularly important in the development phase of this new approach is the theme of the communication and spread of ideas and actions. In the strategy of defining a new horizon where the term «sustainability» is used to indicate intelligence for transforming

the city, an extremely innovative role lies in the ability of communication systems in phase 2.0 of the network to become natural and rapid candidates for creating platforms of knowledge, transparency and interaction of transformation actions (Matteoli and Pagani, 2010). This occurs on two levels: on one hand, there is the possibility to encourage the perception of change and of control of both the tangible and intangible transformation of the city on the part of citizens (who are also city users), and therefore of the policies of urban valorisation for citizens; on the other, there is a transformation of the modes of collective sharing and participating, whereby people interact with institutions in the simplified and direct ways offered by the network. In this sense, the challenge for the city of Bari lies also in its ability to



02 | Planimetria del territorio del Comune di Bari con la localizzazione degli esempi citati  
 Map of the territory of the municipality of Bari with localisation of the examples cited

capture this new form of dialogue with its citizens in order to accelerate the process of adaptation to new urban quality needs. In the actual trend of defining new management strategies and practices in urban transformation (Ciorra, 2011), the current experiences suggest two considerations: on one hand they show a high grade of awareness about the importance of the public heritage as a moving for urban upgrading; on the other hand they underline many ways through which the concept of «valorisation» could be expressed (conservative, social or historical and architectural approaches, etc.). Seen as a whole, these experiences have a considerable importance in the ambit of investigation but under an operative point of view they are not enough a warrant of the outcomes in terms of architectural quality.

Analogous experiences in national contexts as well as on an international level (Rome, Turin, Barcelona, etc.) are demonstrating that besides the principles is necessary to control the points under discussion in a way that belongs to the architectural territory. Under this point of view is necessary to claim the central role of the project and of a participative way that is intended as a 'realistic' approach that makes allowance for the real requirements of the community and of the territory; otherwise, it could be the right compromise between the need of involving the social actors and the opportunity to answer for the maximum efficiency of the whole process.

## NOTE

<sup>1</sup> Gli strumenti urbanistici di riferimento sono: il Piano Urbanistico Territoriale Tematico/Puglia, il Documento Regionale di Assetto Generale, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e il Piano Urbanistico generale.

<sup>2</sup> Il Piano Strategico BA2015 interessa un territorio di 2.300 km<sup>2</sup> per quasi un milione di abitanti (un quarto dell'intera regione Puglia); avviato nel 2007, il Piano è coordinato dal Consiglio Metropolitan dei Sindaci e da un Comitato Scientifico che, con l'apporto di un Consiglio Tecnico e di uno Staff di Ricerca, Sviluppo e Comunicazione, definisce e promuove progetti a diverse scale coinvolgendo attivamente le istituzioni pubbliche e private, le associazioni e i cittadini, nell'ottica di una governance multilivello non prettamente istituzionale.

<sup>3</sup> Il Piano Casa Puglia, approvato con la L.R. 20/2005, adotta come strumenti operativi i Programmi Integrati di Riqualficazione delle Periferie supportati da strumenti mirati quali il Documento Programmatico per la Rigenerazione Urbana e il Programma Integrato di Rigenerazione Urbana, introdotti dalla L.R. 21/2008 (Norme sulla Rigenerazione Urbana).

<sup>4</sup> Il riferimento normativo è la L.R. 13/2008 (Norme per l'abitare sostenibile) che indirizza verso soluzioni progettuali di tipo passivo e bioclimatico, imponendo che i nuovi edifici o quelli esistenti da recuperare abbiano caratteristiche di elevato rendimento energetico, superiore almeno del 30% rispetto al valore normativo.

## REFERENCES

- AAVV (2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano-Torino.
- AAVV (2011), *22@ Barcelona. 10 years of urban renewal*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- Barbanente, A. (2009), "Strategie e strumenti delle politiche regionali", in Martinelli, N., *Per un atlante della città pubblica di Bari*, Adda Editore, Bari, pp. 6-13.
- Ciorra, P. e Marini, S. (2011), *Re-cycle. Strategie per la casa, la città e il pianeta. Catalogo della mostra (Roma, 30 novembre 2011 - 26 febbraio 2012)*, Mondadori Electa, Milano.
- Droege, P. (2008), *La città rinnovabile*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Martinelli, N. (2009), *Per un atlante della città pubblica di Bari*, Adda Editore, Bari.
- Matteoli, L. e Pagani, R. (2010), *Cityfutures. Architettura Design Tecnologia per il futuro delle città*, Hoepli, Milano.
- Micelli, E. (2008), "La riqualificazione ora è anche sociale: la Puglia lancia i programmi di rigenerazione", *Edilizia e Territorio*, n. 34, pp. 6-8.
- Morabito, G. e Bianchi, R. (2010), *La decrescita prosperosa dell'edificio. Architecture from high tech to low cost*, Gangemi, Roma.
- Paris, S. (2010), "Ambiente, energia e tecnologia: paradigmi per il progetto, dall'oggetto al territorio", in *Dare un Futuro*, De-Tales Ltd, Milano.
- Poy, C. (2009), *La ville écologique: contribution pour une architecture durable*, AAM Editions.
- Tedesco, C. (2007), "Politiche regionali per la riqualificazione/rigenerazione urbana", in *Rapporto del Territorio 2007-Puglia*, INU Edizioni, Roma.

## NOTES

<sup>1</sup> The urban planning tools referred to are the Piano Urbanistico Territoriale Tematico/Puglia (Urban Territorial Thematic Plan/Puglia), the Documento Regionale di Assetto Generale (Regional General Framework Document), the Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Territorial Plan for Provincial Coordination) and the Piano Urbanistico generale (General Urban Plan).

<sup>2</sup> The Strategic Plan BA2015 covers an area of 2,300 sq. km with almost one million inhabitants (a quarter of the whole Puglia region). The Plan, launched in 2007, is coordinated by the Metropolitan Council of Mayors and by a Scientific Committee which, with the contribution of a Technical Councillor and Research, Development and Communication staff, defines and promotes projects on various scales

that actively involve public and private institutions, associations and citizens, as part of multi-level governance that is not purely institutional.

<sup>3</sup> The Puglia Housing Plan, approved by Regional Law 20/2005, operates through Integrated Suburban Upgrading Plans, supported by specific tools like the Planning Document for Urban Renewal and the Integrated Urban Renewal Programme, introduced by Regional Law 21/2008 (Urban Renewal Regulations).

<sup>4</sup> The regulation referred to is Regional Law 13/2008 (Regulations for Sustainable Living), which favours passive and bioclimatic planning solutions, making it necessary for new buildings or existing ones to be upgraded to high energy saving features, at least 30% higher than the value specified by law.

# La cessione del patrimonio immobiliare pubblico: la riconversione dei siti militari

Riccardo Pollo, DAD – Dipartimento di Architettura e Design, Politecnico di Torino, I  
riccardo.pollo@polito.it

RICERCA/RESEARCH  
REVIEWS

**Abstract.** La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico è nell'agenda dei governi per reperire risorse e migliorarne la gestione. Il patrimonio da valorizzare ha caratteristiche articolate e la sua cessione coinvolge temi di rilevanza territoriale. I siti militari costituiscono un ambito specifico caratterizzato da: articolazione delle tipologie, dispersione territoriale, obsolescenza, stato di abbandono e passività ambientali. Il patrimonio immobiliare non può essere riconvertito ad altri usi senza una conoscenza del costruito, premessa necessaria ad un proficuo recupero. Il contributo analizza problematiche e caratteristiche del patrimonio costituito dai siti militari, con particolare attenzione ad esperienze internazionali e al ruolo dell'università nello screening del patrimonio da alienare.

**Parole chiave:** Siti militari, Indagini sul costruito, Sostenibilità e partecipazione

## Introduzione

L'esigenza di una maggiore efficienza nella gestione dei patrimoni immobiliari, la fiducia nella capacità del settore privato e la necessità di reperire risorse finanziarie ha sollecitato le privatizzazioni dell'ultimo decennio. Questa tendenza, dopo le partecipazioni dello stato nell'industria, nell'energia e nei trasporti coinvolge i beni immobiliari degli enti pubblici, dall'edilizia sociale alle aree demaniali. L'alienazione dei beni immobili può comprendere sia edifici utilizzati da enti pubblici allo scopo di ridurre i costi di gestione e manutenzione, oltre ad incamerare il corrispettivo della vendita, sia immobili non più utilizzati, sia, ancora, edifici di edilizia residenziale pubblica che vengono venduti agli inquilini. Nel secondo caso si ipotizza di mutarne la destinazione d'uso, negli altri due le previsioni di carattere urbanistico non vengono modificate. Mentre per la cessione senza cambio di destinazione gli elementi da considerare sono essenzialmente quelli relativi all'obsolescenza degli immobili e al loro ciclo di vita, nel secondo caso si incide profondamente sulla struttura urbana offrendo opportunità di rinnovo inedite.

Nel caso dei beni immobili della Difesa ci troviamo di fronte a un patrimonio vasto, articolato e disperso territorialmente, spesso abbandonato o sottoutilizzato. Nell'analizzare i caratteri di tale patrimonio si evidenziano in modo paradigmatico i nodi ricorrenti in molte ipotesi di valorizzazione. Gli immobili a destinazione militare

Increasing the value of  
the Public Building Assets:  
the former military sites  
redevelopment

**Abstract.** The sale of public real estate assets is one of the main issues in the governments agenda. The goal is to find resources and improve the management of the building stock. Such assets are different from each other and transformation involves issues of urban and regional importance. Former military sites are mainly characterized by: different types (barracks, military airports, military bases, military hospitals, firing ranges, powder magazine, ports), spread out, obsolescence and environmental liabilities. Also historical buildings are relatively few in the military building stock. It follows that these assets cannot be converted to other uses without a technological knowledge. The paper discusses the key issues in rehabilitation of the military sites with particular attention to recent international experiences. The paper then goes on to focus the role of the research institutions in the screening required of the military real estate to be divested.

**Key words:** Military sites, Building Survey, Urban Sustainability and Participation

## Introduction

The requirement for more efficiency in the property assets management, the confidence in private sector capability and the need for fund raising have improved last decade privatizations.

The latter involve public property following privatizations of public participations in industry, energy and transports, from Social Housing to Public land Real Estate. The sale may include public buildings, as well as useless buildings and public dwellings. In the first case the aim is reducing costs in use and earning money from the sale. For transfers without change in use the issues to consider

ISSN online: 2239-0243  
© 2011 Firenze University Press  
<http://www.fupress.com/techn>

sono spesso caratterizzati da obsolescenza, scarsa integrazione nel territorio, degrado e potenziali passività ambientali.

Riutilizzarli e reintrodurli nel ciclo economico rende necessario, in modo particolare per questo tipo di immobili, uno sforzo di analisi e di prefigurazione di scenari di riuso capace di coinvolgere anche i soggetti privati. Se alcuni elementi possono avvicinare questo tema a quello del riuso delle aree industriali dismesse, ad esempio per la bonifica dei siti, tuttavia la mancanza di un soggetto economico, quale l'azienda che si rilocalizza, pone ulteriori problemi che richiedono azioni specifiche.

### **Il dibattito sulla dismissione degli immobili pubblici**

Lo 'stato immobilista' viene messo in discussione dal pensiero economico; la necessità di ridurre il debito e di mantenere gli standard di spesa pubblica nei settori chiave quale la sanità, l'istruzione, la sicurezza spinge a vedere nella cessione di edifici e terreni di proprietà dello stato e delle amministrazioni una fonte di reddito e uno strumento per stimolare ripresa e sviluppo economico a medio termine. Un recente studio afferma che vendere il patrimonio immobiliare pubblico «[...] può essere un modo per ampliare la proprietà, ridurre i costi dello stato, mobilitare risorse private in ristrutturazioni e recuperi, migliorare la qualità del patrimonio edilizio nazionale e, di conseguenza, aumentare le stesse entrate tributarie» (Istituto Bruno Leoni, 2008).

I vantaggi che vengono associati ad ampi programmi di cessione del patrimonio sono sintetizzabili in:

- beneficio per le finanze statali dovuto alla passività rappresentata dagli immobili detenuti da enti pubblici;
- maggiore redditività dei cespiti patrimoniali, per la maggiore efficienza dei gestori privati nella gestione;
- aumento dell'impatto sociale delle risorse impiegate attraverso politiche di sostegno della domanda, ad esempio dell'affitto;
- incremento del numero dei proprietari immobiliari.

Si stima che i costi di gestione degli edifici pubblici siano da due a tre volte i prezzi di mercato.

Aspetti critici dell'operazione vengono individuati in componenti giuridiche e di tecnica finanziaria quali:

- la necessità che, nelle cartolarizzazioni, il cosiddetto 'veicolo' la società o il fondo che diviene proprietario dell'immobile si assuma il rischio

are linked to cash motivations, maintenance costs and life-cycle obsolescence. In the second one the urban structure is deeply affected offering new opportunities.

There is a huge amount of military real estate. These properties are usually a mix of different buildings spatially widespread, often misused or disused. We put in evidence the main issues and tasks which paradigmatically arise from the successful reuse projects in Europe. Military estate is often marked by obsolescence, poor integration with landscape, poor building condition and soil contamination. We have to make an effort studying about opportunities which can appeal private subjects in redevelopment projects, putting military sites again in economic cycle. Although some components of this theme are close to dismissed industrial spaces new use, for example the lack

of an economic subject promoting the reuse, they presents some additional issues which require specific actions.

#### **The public real estate disposal debate**

State as a developer has been discussed. The need to reduce national public debt and to maintain on a standard level public expenses in key sectors as Health, Education, Security and Defense make public lands and buildings sale a source of money. Moreover privatization could be a tool to stimulate economic recovery and middle term economic development. A study recently declares selling public real estate «can be a way to widen property, to minimize state expenditure, to move private sources to building restoration and refurbishment. Besides, as some studies say, public real estate sale can improve average national buildings quality and, therefore, it

industriale e finanziario dell'acquisizione/trasferimento del bene;  
 – la definizione della titolarità e cedibilità dei beni, attività che richiede la cooperazione degli enti territoriali;  
 – aspetti di carattere politico quali il rigetto dell'alienazione del patrimonio residenziale pubblico.  
 Gli ostacoli frapposti a questa liberazione di risorse appaiono, nell'ottica dell'economista, le regole di carattere urbanistico e le lentezze amministrative (Mingardi e Rebecchini, 2008).

**Attualità del riuso  
 dei siti militari  
 in Italia**

Le scelte relative al riuso delle aree e degli edifici sono necessariamente il prodotto di un processo decisionale che coinvolge soggetti pubblici e privati e la cui qualità costituisce elemento determinante del successo dell'operazione in termini sociali, ambientali e, in ultima istanza, economici. Nei processi di recupero urbano fasi quali la bonifica dei siti fondano la loro riuscita sulla condivisione degli obiettivi (Dragotto, 2010).

Inoltre, osserviamo come i numerosi provvedimenti legislativi in tema di dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico che si sono succeduti negli anni abbiano mirato a coordinare l'azione dei diversi soggetti promuovendo forme di cooperazione tra enti. La finalità è quella di ridurre i tempi delle decisioni nei diversi ambiti (enti territoriali, di tutela dei beni culturali e di vigilanza ambientale, ecc.) anche attraverso il censimento dei beni immobili. Sono da ricordare a tale proposito la catalogazione operata con la Banca dati unica dall'Agenzia del Demanio, costituita nel 1999, e il programma « Valore Paese » che riguarda la valorizzazione, con diversi provvedimenti, di circa mille immobili con la collaborazione tra Agenzia del Demanio ed Enti locali. L'impostazione adottata sembra porre in un corretto rapporto la razionalizzazione dell'uso, la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e lo sviluppo e la pianificazione a scala locale (Vaciago, 2007).

Tuttavia, nell'analizzare l'esperienza del Piano unitario di valorizzazione (PUV) dell'Emilia Romagna, Vani osserva che «il rischio da evitare è quello di avere interpretazioni locali dell'iniziativa che involontariamente schiacciate sulla posizione dello Stato centrale, interessato più all'obiettivo della valorizzazione immobiliare ai fini della compensazione finanziaria, rischiano di restringere i margini entro cui si può pensare di mobilitare interessi di natura privata» (Vani, 2008).

improves state tax return as well» (Istituto Bruno Leoni, 2008).  
 Benefits which are linked to wide Real Estate disposal programs are basically:  
 - Advantage for state finances due to liabilities represented by real estate utility costs;  
 - More real estate profitability, due to greater private subjects efficiency in management;  
 - Social impact enhancement of public investment by support policies, for example by tenants financial backing;  
 -Growth of owners number.  
 It is supposed public buildings management costs and costs in use are almost two or three times as much market prices.  
 The real estate disposal process criticalities are envisaged by many authors in legal and financial features as:  
 - the need, during securitizations, that buyers take industrial and financial

risks in good acquisition/relocation;  
 - ownership and possessory title definition, action which calls for Regional and Central Authorities cooperation;  
 - political resistance to social housing sale.  
 According to some economists obstacles to real estate privatizations are Local Government inadequacies and urban rules (Mingardi and Rebecchini, 2008).

**The military sites reuse: an Italian issue**

Main choices about land and buildings reuse necessarily have to be made by a decisional process involving public as well as private subjects. Such involvement is a key factor in operation success in social, environmental and economical terms. In urban redevelopment processes the

phases like sites decontamination base their own success on targets sharing (Dragotto, 2010).  
 In past years many laws and regulations have been issued in Italy to promote cooperation between subjects, public, Local and Central Government, public agencies, as well as private, corporations, landowners, etc. The aim was minimizing decision times at different levels (Local Authorities, cultural heritage defense agencies and environmental supervision etc.). Moreover, an important estate census has been made.  
 It's also widely known «Valore Paese» program, which concerns valorization, by different measures, of a thousand estates with a cooperation between State Agency (Agenzia del Demanio) and Local Authorities. In this action a good balance between disposal procedure financial needs and urban

Questa posizione sottolinea la necessità di trovare interlocutori nel processo di sviluppo locale. Questo nodo può essere molto significativo per i siti militari il cui riuso richiede spesso la capacità di immaginare scenari di notevole impatto in ambito urbano. Si pensi all'enorme superficie resa disponibile a nuovi usi dalla dismissione delle caserme in città, come a Piacenza dove rappresentano circa il 50% del territorio (Agenzia del Demanio, 2007).

A livello economico appare appropriato affrontare il tema inquadrandolo in prospettive di sviluppo a carattere duraturo, senza trascurare le tematiche ambientali e le proiezioni economiche di più largo respiro (Reviglio, 2008).

A tale proposito possiamo osservare che l'uso degli immobili dismessi, e in particolare dei complessi militari, può costituire un'occasione importante per:

- contenere il consumo di suolo e l'erosione dei suoli agricoli e naturali ancora presenti;
- consentire di intervenire nelle aree urbane sulla dotazione di servizi, sulla densificazione o sul decongestionamento delle aree;
- recuperare alla fruizione pubblica porzioni di territorio escluse o emarginate;
- promuovere il recupero ambientale di aree degradate;
- incentivare la crescita di attività economiche in una prospettiva di sviluppo sostenibile quali filiere industriali destinate al risparmio energetico e alla gestione ambientale.

In termini generali, la disponibilità di edifici e di terreni oggi inutilizzati rappresenta un'importante opportunità per indirizzare processi di sviluppo economico e sociale.

### **L'esperienza europea nel riuso delle aree militari**

Nell'ultima decade del XX secolo si stima che nel mondo siano stati riconvertiti ad uso civile circa ottomila siti militari per un'estensione di quasi un milione di ettari, di cui 386.000 nella sola Germania (BICC, 1997). I siti si presentavano molto differenziati tra di loro per destinazione d'uso, dagli edifici isolati per telecomunicazioni, alle caserme, sino a vere e proprie piccole città autosufficienti o a semplici campi di addestramento.

I nodi principali del processo di trasformazione e recupero dei siti analizzato dalla letteratura sono stati:

- la rimozione degli agenti inquinanti e degli ordigni inesplosi;

planning has been reached (Vaciago, 2007).

Nevertheless, Vani, analyzing Emilia Romagna experience in PUV (Piano Unitario di Valorizzazione), also says «The risk to avoid is to give local interpretations of initiatives. Different interpretations have unintentionally smashed Central State position, which is more interested to valorize real estate to reach financial compensation. This struggle risks to limit the ways in which we can think to mobilize private resources» (Vani, 2008). This point of view underlines the central role of the relationship with local stakeholders in the development process. This issue may be very significant especially for military sites. Their redevelopment often requires to imagine great impact on urban environment. We think about wide lands which could be settled to new utilizations by city military bases

sale, for example the city of Piacenza, a town with 103.000 inhabitants, where military lands are almost half of the whole territory (Agenzia del Demanio, 2007).

Economically seems essential to consider this issue in the long term development outlook, without omitting environmental themes and wider economical projections (Reviglio, 2008).

On this purpose we can see state real estate sale, i. e. military buildings and lands, as an important chance to:

- reduce soil consumption and preserve green fields;
- allow a better services planning, densification and/or decongestion in urban areas;
- give back to public use excluded and outcast areas;
- promote contaminated soils environmental remediation.



- la definizione complessiva e la valutazione delle ipotesi di riuso;
- il processo di valutazione economica;
- il finanziamento e il coinvolgimento di investitori interessati.

I processi di trasformazione dei siti militari hanno, in genere, trovato ostacoli sia dove era forte la domanda di siti per iniziative di sviluppo immobiliare sia nelle aree economicamente deboli in cui era necessario uno stimolo all'attività economica con una grande varietà di procedure adottabili. Sulla base dell'analisi di circa 30 casi di riuso di siti militari sono stati individuati alcuni temi ricorrenti e specificità che hanno influito sul successo del processo (BICC, 1997).

Tra gli elementi oggettivi che influenzano i processi di recupero vi sono:

- la posizione geografica;
- il contesto socio-economico.

E, quali ulteriori elementi obiettivi:

- lo stato di conservazione degli edifici;
- il grado di contaminazione e le passività ambientali;
- il livello delle infrastrutture presenti nell'area.

I fattori variabili e di natura più soggettiva sono:

- la qualità di gestione del progetto;
- il processo di pianificazione a scala urbanistica;
- i meccanismi di finanziamento;
- la qualità del marketing e della comunicazione.

La localizzazione geografica è uno dei fattori più rilevanti nel processo di riuso. In ambito urbano la presenza di aree militari quali caserme, depositi, ecc., ha spesso costituito un freno allo sviluppo e la loro riconversione a usi civili, residenziali o terziari, è quella più appetibile. Tuttavia, sono spesso presenti ostacoli all'immediato riuso costituiti dalle previsioni urbanistiche e da vincoli di tutela degli immobili di valore storico, ambientale o documentario.

In ambito extraurbano è stato rilevato che nei campi di tiro e addestramento, gli elementi dell'ambiente naturale, flora e fauna, sono spesso meno depauperati rispetto alle aree circostanti (BICC, 1997). Inoltre, occorre notare che installazioni quali aeroporti o casematte non sono in genere riutilizzabili a scopi residenziali. Viceversa le caserme e gli alloggi destinati ai militari sono più facilmente riconvertibili. Nelle aree rurali lontane dai centri urbani si è, in genere, resa necessaria un'azione di supporto finanziario pubblico a sostegno del riuso dei siti.

Finally the dismissal of lands and buildings represents an important opportunity to increase economic and social development.

#### **The European experience of military spaces reuse**

According to BICC, in last twentieth century decade former military sites reused are almost eight thousands worldwide. Almost a million hectare, which 386.000 square meters only in Germany, have been available for civilian use (BICC, 1997).

Sites were distinguished by use, from isolated buildings for communication facilities to barracks or to large settlements, like little towns, to simple training fields.

A series of items are highlighted by literature, including:

- the remediation of contaminants and unexploded ordnance;

- an overall assessment and an evaluation of the re-use;
- value appraisal and price negotiation;
- financing and acquisition of investors.

Difficult tasks in military lands and buildings reuse process have been generally found in the development of sites where demand was strong as well in economically weak areas in which was necessary to stimulate economic activities. A detailed analysis of roughly 30 base redevelopments showed some recurrent issues dealing with process success. Fixed factors influencing redevelopment are:

- geographic location;
  - socio/economic situation;
- And as additional objective factors are also important:
- buildings quality and condition;
  - degree of contamination;
  - level of infrastructure.
- Moreover, variable factors depending

by the specific project are:

- project management/organization;
  - planning development;
  - financing mechanism;
  - marketing and communication-PR.
- Geographic location is one of the most important factors in reuse process. In urban areas military sites has usually been barriers to urban development. In these cases military lands and building can be very important to make a better City environment. They can be easily developed for different use like residential, commercial, green areas, etc. Nevertheless zoning and planning, cultural heritage protection or environmental protection are usually challenges for the disposal of real estates.

Former military installations in suburban and rural areas are often subject to reuse restrictions as a result of environmental and/or

Il maggiore ostacolo nella riconversione è rappresentato dai costi elevati della bonifica dei suoli e dalla rimozione di ordigni inesplosi. Le attività di bonifica sono spesso all'origine di contenziosi. Questa circostanza suggerisce di condurre in via preliminare indagini per definire il tipo di interventi necessari. Il valore effettivo di un immobile non può essere determinato senza valutare i costi della bonifica.

Un ulteriore elemento che condiziona la potenzialità di riutilizzo dei siti militari è la disponibilità di infrastrutture e, in particolare, di adeguate condizioni di accessibilità. Il carattere, l'uso e la gestione di tali aree le esclude dai processi di pianificazione a scala territoriale e le ipotesi di recupero devono tenere conto sia dell'impatto delle scelte a livello urbanistico sia delle risorse necessarie a realizzare nuove strade e infrastrutture che costituiscono un prerequisito per rendere il riuso appetibile per l'investitore privato.

Oltre agli elementi evidenziati sono fondamentali la scelta delle funzioni da accogliere e gli aspetti procedurali e di gestione del processo di riuso. La prefigurazione dei possibili usi delle aree deve coinvolgere in un processo creativo i diversi gruppi di interesse, i partiti politici, le associazioni di cittadini e di imprenditori e le università. È indispensabile sviluppare studi di fattibilità per individuare:

- vincoli di carattere urbanistico, ambientale e storico;
- possibili usi;
- costi e meccanismi di finanziamento.

La presenza di edifici di valore storico può essere particolarmente significativa soprattutto per le caserme situate all'interno dei centri urbani anche se è frequente trovare fabbricati di pregio accanto a costruzioni di carattere utilitario e a superfetazioni prive di valore. Infine, nella definizione della fattibilità degli interventi è fondamentale la stima dei costi di intervento a fronte dei benefici che possono derivare dal recupero. I costi possono essere ricondotti a:

- monitoraggio;
- messa in sicurezza, anche alla luce del DM 22/10/2009 sulla bonifica dei siti militari;
- sorveglianza;
- bonifica ambientale e demolizioni;
- sviluppo infrastrutturale;

natural preservation concerns.

The type of military use is a main issue in the reuse. The airstrip, for example, are more limited in the civilian reuse.

Barracks or military housing units are more suitable for conversion (BICC, 1997). In rural areas redevelopment projects usually need a strong public financial backing.

The main difficult task in military sites reuse has been the high environmental remediation costs. The costs for the preparation of the sites are often a legal argument between owner and buyer.

This circumstance suggests the need for an environmental due diligence before the selling or the securitization.

The real value of the site cannot be estimated without an accurate investigation of the contamination level of the soil and of the buildings. This action allows the estimate of the remediation costs.

Another factor influencing the reuse of military sites is the infrastructure level as roads and public transportation facilities availability. The private investor will be very careful to the accessibility of the site giving to the Public Sector the task of road and access completion.

Moreover in the disposal process are very important the reuse options, in face of actual or potential demand, the project management and organizational structures.

The reuse options must be investigated with the participation of specific interest groups like political parties, associations, chambers of commerce, universities, etc.

It is therefore necessary to develop feasibility studies based on three issues: - restrictions by Law and regulations (zoning, environmental, historic preservation);

- costi amministrativi e di marketing.
- I benefici possono essere ricondotti a:
- ricavato dalla vendita degli immobili;
  - creazione di opportunità di lavoro e sviluppo;
  - tutela dei suoli agricoli;
  - incremento dei valori immobiliari delle aree contigue;
  - benefici ambientali;
  - incremento delle entrate fiscali.

Tra gli esempi di recupero di siti militari in Europa citiamo il quartiere Omega a Warrington, una cittadina situata tra Liverpool e Manchester, in Gran Bretagna, dove una grande base aerea statunitense è stata riconvertita, secondo principi di sviluppo sostenibile, in un parco industriale e terziario di 226 ettari da una società mista costituita dal proprietario dell'area, l'agenzia di interesse pubblico English Partnership, la società privata Miller Developments e la Royal Bank of Scotland.

In Germania è noto il caso della base di Vauban, a Friburgo, che, al termine della presenza militare francese nel 1990, è divenuta un quartiere modello di eco compatibilità per l'azione congiunta della municipalità e delle associazioni di cittadini, il «Forum Vauban». La città ha agito quale promotore del riuso del sito acquisendo e gestendo con cooperative, associazioni di cittadini e privati un processo di progettazione partecipata. Nell'esempio di Friburgo la municipalità ha curato, oltre alla fase di progettazione urbana operata attraverso un concorso, anche la bonifica e l'urbanizzazione. I lotti urbanizzati sono poi stati rivenduti ai privati e alle cooperative. Gli abitanti organizzati hanno promosso la progettazione e realizzazione dei singoli interventi edilizi e la concezione degli spazi pubblici ispirata ai principi della mobilità sostenibile e dell'efficienza energetica (Bagaen, 2006).

**Conclusioni** Il riuso dei siti militari rappresenta una voce significativa nell'ambito dei programmi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico nazionale. Le caratteristiche articolate e la dispersione territoriale di tali immobili ne costituiscono un ulteriore elemento peculiare. A livello europeo l'esperienza condotta, soprattutto a seguito della riconversione del dispositivo militare sviluppatosi negli anni della guerra fredda, consente di individuare alcune costanti e nodi problematici utili ad orientare il processo di riuso da attuare nel

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- potential use;</li> <li>- cost and financing considerations.</li> </ul> <p>Historic buildings in former military sites are often located in central districts. Nevertheless there are often very poor edifices and additions among valuable buildings.</p> <p>Finally it is necessary to assess the viability of reuse project developing a cost-benefit analysis that include costs for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- monitoring;</li> <li>- safety, also according to Italian Law on the contaminated military sites remediation (DM 22/10/2009);</li> <li>- surveillance;</li> <li>- environmental remediation, removal and disposal;</li> <li>- infrastructure development;</li> <li>- administrative/marketing;</li> </ul> <p>And benefits for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- revenue from sale;</li> <li>- job creation;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- regional economic development;</li> <li>- preservation of 'green fields';</li> <li>- increase in value of neighbouring sites;</li> <li>- environmental benefits;</li> <li>- increasing internal revenue.</li> </ul> <p>Among the examples of reuse of former military sites Omega Development in Warrington (UK), a small town between Liverpool and Manchester, was a large RAF/US airbase which was transformed in a location for business and industrial activities. The 226 hectares area has been developed by a joint venture partnership between Miller Developments, the Royal Bank of Scotland and English Partnership, a Public Agency. The developers have agreed with sustainable development principles.</p> <p>In Germany Vauban is the exemplary sustainable City district built in the former French Army base in Freiburg.</p> |
|---|--|

nostro paese. I temi della bonifica e delle passività ambientali appaiono, accanto all'integrazione nella struttura urbana e territoriale, i maggiori condizionamenti, L'azione conoscitiva è quindi indispensabile all'innescare di processi di valorizzazione economica non solo degli immobili ma dell'ambito urbano nel quale si interviene. Analogamente è necessaria un'attività di prefigurazione dei possibili usi in relazione al territorio e alle sue prospettive di sviluppo sostenibile, in termini ambientali ed economici. A tale proposito, come suggerito anche dalla letteratura europea, l'istituzione universitaria può contribuire alla prefigurazione di nuovi scenari di riuso e di recupero sia attingendo alle risorse costituite dai ricercatori nelle diverse discipline sia alle potenzialità progettuali della didattica. Tali proposte devono essere formulate nelle realtà locali per coinvolgere i diversi soggetti e portatori di interessi in un processo capace di mobilitare le risorse disponibili.

#### REFERENCES

- Agenzia del Demanio (2007), "Valore Paese: il progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare dello stato", available at: [www.agenziademanio.it](http://www.agenziademanio.it).
- Bagaeen, S. G. (2006), "Redeveloping former military sites: Competitiveness, urban sustainability and public participation", *Cities*, Vol. 23, n. 5, Oct 2006, pp.339-350.
- BICC Bonn International Center for Conversion (1997), *Study on the Re-use of Former Military Lands* - Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Energy, Germany.
- BICC, Bonn International Center for Conversion (2003), *Conversion Survey*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden.
- Dragotto, M. (2010), "Superare l'impasse delle bonifiche", *Ecoscienza*, n. 3, 2010, pp. 102, 103.
- Istituto Bruno Leoni (2008) *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico: una grande opportunità per il paese*, Quaderno della Fondazione Magna Carta, Istituto Bruno Leoni.
- Istituto Bruno Leoni (2008), *Elementi per una riflessione sulla cessione del Patrimonio Immobiliare*, available at: [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).
- Mingardi, A. e Rebecchini, S. (2008), "Perché dismettere il patrimonio immobiliare pubblico", in *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico: una grande opportunità per il Paese*, Seminario congiunto Fondazione Magna carta e Istituto Bruno Leoni, Roma 18 giugno 2008, Istituto Bruno Leoni, pp. 3-5.
- Reviglio, E. (2008), "Risorse dai beni pubblici con un riordino intelligente", *Amministrazione Civile*, n. 2, 2008, pp. 128-139.
- Vaciago, G. (2007), "Gli immobili pubblici, ovvero, purché restino immobili", Working Paper, Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università Cattolica.
- Vani, M. (2008), *La valorizzazione delle aree militari nei centri storici urbani. Evidenze dall'attuazione del programma Valore Paese nella Regione Emilia Romagna*, Ervet - Emilia-Romagna Valorizzazione Economica del Territorio.

In this case the Municipality has developed the area in partnership with a citizen NGO, the Forum Vauban, in a participatory way. The City Authorities bought the land from the Government and carried out the planning, by a competition, and the site remediation. Then the City of Freiburg sale the plots to co-operatives and individuals. The inhabitants with the Forum Vauban developed the design of the houses and of the public spaces according to bioclimatic and sustainable principles in the energy preservation as well as in the mobility (Bagaeen, 2006).

#### Conclusions

The former military sites reuse is a major item in the Italian National privatization programs. The heterogeneity of the buildings widespread over the country is a difficult task for many projects.

In the last decade of twentieth century after the end of the cold war many projects has been carried out through the military sites conversion to civilian use all over the world. The European experience focuses the topics for debate and solution in reuse of military buildings and lands in Italy. The major points are the remediation of the contaminants and the impact of reuse on Local Government and communities planning agenda. In this way research, investigations and surveys on sites are a prerequisite for any action or decision. The cooperation of different actor such as Local Government, inhabitants, NGO, Central Government Agencies, developer associations, universities is a major factor for project success. Therefore we suggest the commitment of universities in the design process for the conceptual design and preliminary surveys.

# La valorizzazione delle caserme dismesse, un metodo per affrontarne la restituzione all'uso

Paola Pellegrini, paola.pellegrini@gmail.com  
Christina Conti, conti@uniud.it

RICERCA/RESEARCH

**Abstract.** La valorizzazione delle caserme dismesse è un problema molto sentito in Friuli Venezia Giulia. Venuti meno i presupposti per la militarizzazione le numerose strutture sono state abbandonate e cedute dal Demanio Militare alla Regione e poi ai Comuni. Per il loro riuso manca un piano regionale di intervento e l'esperienza della caserma Patussi, oggetto di indagine per la programmazione di un progetto di riuso, diviene l'occasione per ragionare su possibili strategie di intervento e sul metodo da adottare per essere supporto tecnico alle Amministrazioni che devono valorizzare i beni acquisiti. Il testo descrive l'analisi svolta sulla ex caserma Patussi, la definizione di alcuni possibili scenari di trasformazione, alcune proposte di intervento sulle casermette.

**Parole chiave:** Valorizzazione, Riqualificazione, Processo, Caserme dismesse, Patrimonio Pubblico

**Il caso del Friuli Venezia Giulia e la ex caserma Patussi come esempio di un'azione di supporto tecnico alle Amministrazioni dei piccoli Comuni per il ripristino e la valorizzazione delle caserme dismesse**

Per gran parte della sua storia il Friuli Venezia Giulia è stata una regione di confine fra Stati spesso in conflitto fra loro, condizione che l'ha trasformata nei secoli in un territorio militarizzato. La storia recente caratterizzata dalle Guerre Mondiali e dal successivo periodo di guerra fredda ha 'fratturato' questa regione con la costruzione di linee difensive legate principalmente all'orografia e all'idrografia e vi ha 'depositato' con precisa razionalità di insediamento centinaia di caserme, magazzini, campi di addestramento, bunker, hangar, ecc. che occupano tuttora siti strategici. Negli anni Sessanta queste strutture con le relative aree di rispetto e pertinenza contavano circa l'1,7% della superficie regionale; insediate nei centri urbani, nelle periferie e in aperta campagna tuttora vincolano gli sviluppi urbanistici determinando un gravoso onere socio-economico per il territorio alle diverse scale di intervento.

Oggi che la guerra fredda è finita, c'è il libero passaggio tra le frontiere con l'Austria e la Slovenia e il servizio militare in Italia non è più obbligatorio, la maggioranza di queste strutture militari sono state dismesse e abbandonate e sono perciò senza manutenzione. Alcune di queste strutture - circa 150 siti - sono quindi state cedute dal Demanio Militare alla Regione che a sua volta le

Paola Pellegrini,  
Dipartimento DICA,  
Università degli Studi di Udine, I

Christina Conti,  
Dipartimento DICA,  
Università degli Studi di Udine, I

The enhancement of dismissed military barracks, a method for brownfield recovery

**Abstract.** The enhancement of dismissed military barracks is a big problem in Friuli Venezia Giulia region. The changed geo-politic conditions caused the abandonment of the numerous structures and the transfer of their property from State to Region and then to local municipalities. The regional government has not defined guidelines for their re-use and the work for the Patussi barracks, done to produce a re-use program, became a case study to explore possible strategies of intervention and the right method to adopt in order to give technical support to local governments. The paper describes the analysis, the scenarios, the proposal produced for the case-study.

**Key words:** Enhancement, Restoration, Process, Unused military barracks, Public Heritage.

For much of its history, Friuli Venezia Giulia was a border region between states often conflicting with each other and for this reason it was a militarized territory. During the two World Wars and the subsequent «Cold War period» this region was marked by the realization of defensive lines (mainly related to the orography and hydrography) and of hundreds of barracks, warehouses, training camps, bunkers, hangars, etc., that still occupy strategic sites. In the '60s, these structures and the related areas were approximately 1.7% of the overall regional land, and, since they were located in cities, suburbs and in the countryside, they represented a heavy burden for the socio-economic urban development.

Today the majority of these military barracks have been decommissioned and abandoned without maintenance because the «Cold war» is over, an

ha cedute, parte nel 2001 e parte nel 2007, ai Comuni di pertinenza. L'acquisizione della proprietà da parte dei Comuni è stata considerata vantaggiosa solo in quei pochi casi in cui l'impianto è di valore storico/architettonico o è ubicato in una posizione rilevante rispetto alle possibili strategie di sviluppo territoriale. Nella maggior parte dei casi, invece, questa si è trasformata in un problema di gestione nella contingenza e di progettazione dei nuovi possibili scenari di ri-funzionalizzazione; in assenza di risorse proprie dei Comuni non sempre ci sono le condizioni sufficienti anche solo per poter individuare dei possibili portatori di interesse altri, pubblici o privati. Il problema diventa ancor più oneroso in quei casi in cui il complesso ex militare acquisito ha una dimensione rilevante per volume costruito e superficie rispetto alla dimensione comunale, situazioni in cui non sussistono le finanze pubbliche necessarie per redigere studi di fattibilità, attuare eventuali progetti di riuso e quindi sostenere successivamente i costi d'esercizio e di manutenzione.

Nonostante l'estensione del fenomeno e la potenziale risorsa sovra-comunale che esso rappresenta, il governo regionale non ha elaborato un piano complessivo di intervento o delle linee guida per i governi locali, spesso piccoli Comuni con risorse economiche e tecniche inadeguate anche solo per produrre una proposta di intervento e di sviluppo coerente con le necessità e i desideri della stessa comunità locale.

In questo contesto le due Amministrazioni comunali di Tricesimo e Reana del Rojale, Comuni di media dimensione limitrofi a Udine, si contraddistinguono per aver scelto di cominciare il processo di valorizzazione del patrimonio ricevuto dalla Regione incaricando un gruppo di architetti dell'Università degli Studi di Udine, Dipartimento di Ingegneria Civile ed Architettura<sup>1</sup>, di definire le possibilità e i limiti di intervento e di trovare sponsor a sostegno delle trasformazioni. La scelta delle Amministrazioni di investire in questa direzione per il complesso ex militare Sante Patussi, oggetto dello studio, deriva dalla particolarità strategica dello stesso rispetto alle dinamiche immobiliari commerciali, terziarie e residenziali dei due Comuni, il cui territorio è centrale rispetto ai piani di sviluppo commerciali e produttivi della provincia di Udine, di indubbio interesse ambientale/naturalistico e già fornita dei servizi necessari anche rispetto alla mobilità verso la città di Udine

event which 'opened' the borders with Austria and Slovenia and the military service in Italy is no longer compulsory.

Some of these dismissed barracks – about 150 sites – were transferred from the Military property to the regional state, which in turn has sold them (in 2001 and 2007) to the municipalities. The acquisition of the properties was seen as beneficial for the municipalities only in those few cases where the barracks had a historical/architectural value or a good location for possible territorial development. In most cases, the acquisition has become an immediate management and planning issue since many municipalities do not have sufficient economic resources. Generally, when the acquired structures are big compared to the size of the town, there are no public finances in order to prepare feasibility studies,

implementing reuse projects and maintenance. Despite the extent and the potentiality of the problem, the Region has not developed a comprehensive plan of action or prepared guidelines for municipalities, many of which are small and without adequate resources and techniques to produce a proposal consistent with the community needs and desires.

In this context, the municipalities of Tricesimo and Reana of Rojale (little towns neighboring to Udine medium size city) stand out because they have chosen to begin the enhancement process of the received structures asking a group of architects of the University of Udine, Department of Civil Engineering and Architecture<sup>1</sup> to define the possibilities and limits of planning, and to find sponsors to support the changes.

These municipalities have chosen to

invest in the Patussi dismissed barracks (case study) because it is close to the real estate market (commercial and residential), it is central to the commercial development plans, it has an environmental interest and it has good transportation connections to the South with Udine and the North with Austria.

A path of work organized in different phases to explore the possibilities of intervention and enhancement of this ex-military complex (that covers an area of 8.5 ha and consists of 17 buildings plus 9 smaller service units) has been defined:

- existing buildings identification and description;
- identification and preliminary consultation with stakeholders;
- identification and consultation with the political representatives of the two municipal administrations;

e il confine nord con l'Austria attraverso i territori pedemontani e montani della provincia.

Per esplorare le possibilità di intervento e valorizzazione di questo complesso ex-militare che si estende su un'area di 8,5 Ha e si compone di 17 edifici a cui si aggiungono 9 strutture minori di servizio è stato definito un percorso di lavoro sviluppato nelle seguenti fasi:

- individuazione e descrizione degli edifici esistenti;
- individuazione e consultazione preliminare dei possibili portatori di interesse;
- individuazione e consultazione con i rappresentanti politici delle due Amministrazioni comunali;
- analisi degli elementi che caratterizzano il contesto territoriale nel quale l'ex caserma è inserita e i relativi contenuti della pianificazione urbanistica;
- simulazione schematica di possibili alternative di trasformazione (individuazione di 9 scenari possibili);
- definizione di alcune linee guida essenziali per le future proposte di trasformazione;
- redazione e pubblicazione di un bando di manifestazione di interesse per individuare eventuali investitori.

Questo percorso di lavoro è cominciato nell'ottobre 2010, attualmente è in fase di attuazione e dovrebbe concludersi entro maggio 2012; fin dall'inizio ha richiesto un rilevante coinvolgimento politico delle Amministrazioni oltre ovviamente al supporto degli archivi del Genio Militare per quanto riguarda il reperimento dei documenti di progetto.

Di seguito vengono illustrate alcune fasi del lavoro e relativi risultati raggiunti.

### **Analisi e valutazione della consistenza del patrimonio edilizio**

La prima operazione condotta è stata lo studio approfondito dei caratteri edilizi e insediativi dello stato di fatto del complesso, oggi a più di 10 anni dall'abbandono da parte delle forze armate; uno studio propeudeutico fondamentale per la costruzione delle conoscenze di base funzionali a definire le possibili strategie di intervento. Generalmente, se i siti non sono di indiscusso valore storico-architettonico, questa analisi non viene condotta, mentre può permettere di rilevare le peculiarità formali/tipologiche e i criteri che hanno strutturato i singoli edifici e l'insieme, in cui convivono residenze, attività produttive, servizi, ecc.

- analysis of the elements that characterize the local context in which the former barracks are inserted and of the contents of urban plans;
- schematic simulation of possible alternative processing (identification of nine possible scenarios);
- definition of some basic guidelines for future improvement proposals;
- preparation and publication of a notice of event of interest to identify potential investors.

This work began in October 2010, is currently being implemented and should be completed by May 2012; from the very beginning many players have been involved, amongst which the regional government and the Army Corps (the latter for its support for the retrieval of original plans).

So far, some work phases have been completed and some results have been achieved.

### **Analysis and evaluation of the heritage**

During the first phase, an in-depth study of the actual state of the Patussi dismissed barracks (building characters and settlement), abandoned more than 10 years ago by the army, was conducted; this analysis was followed by a preparatory study to define the possible intervention strategies. The reading of Army archival documents and drawings has allowed the reconstruction of the realistic state of affairs (as well as later verified with direct measurements) and his subsequent valuation.

For each building<sup>2</sup> were collected these quantitative and qualitative data:

- date of project works<sup>3</sup>;
- covered surface;
- gross area;
- number of floors;
- height of the eaves;

- volume of the building;
  - construction technologies;
  - materials (flooring, interior finishes, exterior finishes, doors and windows);
  - facilities (toilets, heating).
- The entire complex and the individual buildings were subsequently redesigned and the building systems technological information was reported. A summary opinion on the conservation status according to four parameters for each technical element of the different systems was given (good, average, poor, nil). Overall, the structures and the building envelope are in 'good' condition, though the latter resulted to be inadequate according to current energy efficiency requirements. The partition elements and the interior finishing conservation resulted to be 'good'. The conservation status of plants and windows is 'poor' (plants and windows

La lettura dei documenti e dei disegni d'archivio presenti negli uffici del Genio Militare, che secondo la migliore tradizione delle Amministrazioni pubbliche ha conservato lo stato di consistenza degli immobili di sua competenza, ha reso possibile un'interpretazione degli edifici e delle pertinenze molto vicina allo stato di fatto, come verificato successivamente con rilievi diretti, una ricostruzione sufficientemente dettagliata per permettere giudizi qualificati degli immobili.

Per ciascun edificio<sup>2</sup> sono stati raccolti dati quantitativi e qualitativi in merito a:

- data degli elaborati di progetto<sup>3</sup>;
- superficie coperta;
- superficie lorda;
- numero di piani;
- altezze di gronda;
- volume dell'edificio;
- tecnologie costruttive e copertura;
- materiali (pavimenti, finiture interne, finiture esterne, serramenti);
- impianti (servizi igienici, riscaldamento).

L'intero complesso e i singoli edifici sono stati quindi ridisegnati e sono state redatte delle schede contenenti le informazioni tecnologiche del sistema edilizio. Per ogni singolo elemento tecnico dei diversi sistemi è stato espresso un giudizio sintetico sullo stato di conservazione secondo quattro parametri (ottimo, medio, scarso, nullo). Complessivamente le strutture portanti e le chiusure sono in buono stato di conservazione, queste ultime ovviamente prestazionalmente inadeguate rispetto ai contemporanei requisiti inerenti all'efficienza energetica. Buona è anche la conservazione degli elementi di partizione e finitura interni.

edificio	sup. coperta (mq.)	sup. lorda totale (mq.)	piani (n.)	altezze (mt.)	vol. edificato (mc.)
1/Comando	533,60	2134,40		12,00	6403,20
2/Alloggi Ufficiali	481,16	1443,48	4	8,80	4234,20
3/Alloggi Sottufficiali	481,16	1924,64	3	12,20	5870,15
4/Palestra	720,00	888,92	4	7/4,50	5352,14
5/Casermetta A	1237,84	6189,20	1/3	15,30	18938,95
6/Casermetta C	1448,66	7243,30	5	15,00	21729,90
7/Casermetta B	1237,84	6189,20	5	15,30	18938,95
8/Cucina refettorio	2096,70	2096,70	1	3,75/5,7/7,4	16579,20
9/Sala proiezioni	548,40	588,40	1/2	3,80/7,40	3639,12
10/Controllo automezzi	19,55	19,55	1	3,00	58,65
11/Capan. plot. suss.	694,65	694,65	1	4,90	3403,78
12/Autorimessa	1090,65	1090,65	1	5,30	5780,44
13/Distributore	51,75	51,75	1	3,40	175,33
14/Officina leggera	495,00	495,00	1	4,50	2227,50
15/Posto di manutenz.	1105,56	1105,56	1	4,90	5417,24
16/Autorimessa	1097,26	1097,26	1	5,30	5815,47
17/Autorimessa	698,26	698,86	1	5,30	3703,95
18/Parco plot. ricambi	1503,96	1503,96	1	5,20	7820,59
19/Tettoia mezzi cing.	2267,20	2267,20	1	5,20	11789,44
20/Officina leggera	599,26	599,26	1	6,50	3895,19
21/Riservetta	60,20	60,20	1	3,30	198,66
22/Cabina elettrica	7,25	7,25	1	7,50	54,37
23/Officina media	2976,00	2976,00	1	7,00	20832,00
24/Edifici demoliti					
25/Poligono di tiro					
26/Ponti di lavaggio				1,00	
27/Prefabbricati					
28/Garitte					
<b>totale</b>	<b>21451,91</b>	<b>41365,39</b>			<b>172858,47</b>

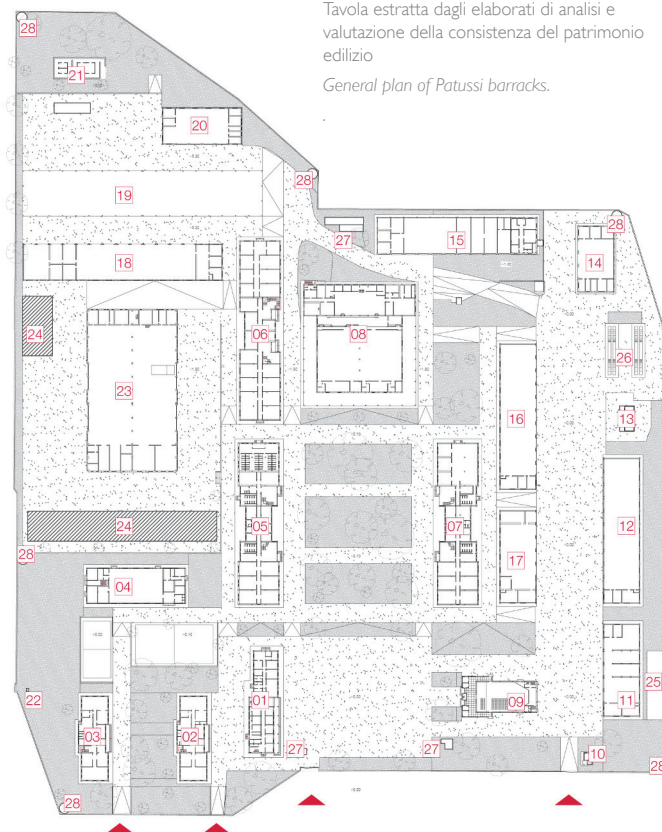
Perimetro area: 1228 mt.  
Superficie totale area: 85808 mq.  
Superficie a verde: 21122 mq.



Planimetria generale

02 | Planimetria generale della Caserma Patussi.  
Tavola estratta dagli elaborati di analisi e valutazione della consistenza del patrimonio edilizio

General plan of Patussi barracks.





Al contrario, lo stato di conservazione degli impianti e dei serramenti è scarso (le apparecchiature degli impianti e parte dei serramenti sono stati rimossi o gravemente danneggiati); analogamente le pavimentazioni esterne sono state saccheggiate o danneggiate dagli agenti esterni.

L'analisi dello stato di fatto ha messo in evidenza l'opportunità di valorizzare il bene anche attraverso il recupero delle strutture esistenti, spingendo il dibattito tecnico verso ragionamenti che valutano la possibilità di un loro riuso e considerando l'esistenza di alcune condizioni ricorrenti ed invarianti nei diversi complessi militari esistenti sul territorio regionale. Tali valutazioni stanno spingendo la ricerca verso la formalizzazione di alcuni criteri per la costituzione di linee guida funzionali alla definizione degli interventi tecnologici necessari sulle strutture esistenti, così come meglio esplicitato nell'ultimo paragrafo sugli interventi per il riuso delle Casermette.

Quest'azione di conoscenza del patrimonio esistente e della sua conservazione ha, inoltre, permesso di evidenziare alla Pubblica amministrazione e ai cittadini il valore del patrimonio acquisito e il fatto che l'intervento potrebbe costituire un'occasione storica di trasformazione concreta del territorio. I Comuni sono, infatti, come stabilito nel contratto di cessione del bene, obbligati alla tutela dell'interesse pubblico mantenendo il valore attuale dell'area anche dopo la sua trasformazione. La cessione alle comunità locali di questa porzione di territorio non è quindi né 'una manna dal cielo' né una 'negletta eredità', bensì un'occasione per contribuire allo sviluppo economico del contesto e per dotare il territorio di nuovi servizi collettivi.

### **Analisi del contesto territoriale: potenzialità e criticità**

L'ex caserma Patussi è inserita in un contesto articolato e in continua evoluzione a nord della città di Udine: un tessuto urbano con destinazione d'uso mista (residenziale, produttiva/industriale-artigianale, di servizio alle imprese, agricola) in stretta relazione con la Pontebbana, la principale via di comunicazione - di origine romana - fra Udine e il nord della Regione. Con la crescita dell'urbanizzazione il complesso Patussi, originariamente collocato in modo da essere distinto dall'insediamento civile, ma ben connesso con il letto del torrente Torre, luogo di esercitazioni, e con la Pontebbana, è di-

had been removed or severely damaged), and likewise the external paving have been looted or damaged by external agents.

The analysis of the current situation has highlighted the opportunity to enhance the complex through the recovery of existing structures, pushing the debate toward the possibility of their reuse. These assessments are pushing the research toward the formalization of some criteria for the establishment of functional guidelines for the definition of necessary technological interventions on existing structures. This phase of the survey and evaluation has allowed to highlight the value of the complex to public authorities and to citizens, emphasizing the opportunity to intervene as a historic opportunity to transform the territory. The

municipalities are, in fact, obliged to protect the public good and to maintain its current value, even after its transformation.

The sale to municipalities of this military dismissed barracks is neither 'a godsend' nor a 'forsaken inheritance', but an opportunity to contribute to the economic context and to build new services.

#### **Context analysis: potentialities and problems**

The Patussi dismissed barracks is in a complex context in continuous evolution north of Udine city: the urban area is mixed use and in close relation with the main road connecting Udine with the northern part of the region called Pontebbana. With the growth of urbanization the Patussi barracks, at the beginning well separated from the town and well connected to the river Torre

place of training, became part of the fragmented and low density settlement, where houses and industrial sites and agricultural land alternate and therefore identity of the place is vague.

For this reason many elements have to be considered by any hypothesis of transformation: the Pontebbana, that became a rich and attractive road for shopping since the '80s, the many residential subdivisions, the agricultural land and the mountains chains far in the distance, that is to say it's a rural landscape partially preserved where the ex-barracks is an high density clearly circumscribed alien.

The barracks nevertheless did not alter the pattern of the countryside; the original thin signs of agricultural land are still evident and were main reference for the organization of the barracks' as well as the urban context's settlement. In the same way the

ventato parte di un edificato frammentato e a bassa densità, dove le case si alternano ai capannoni e ai campi agricoli rendendo difficile la definizione dell'identità e della vocazione del luogo.

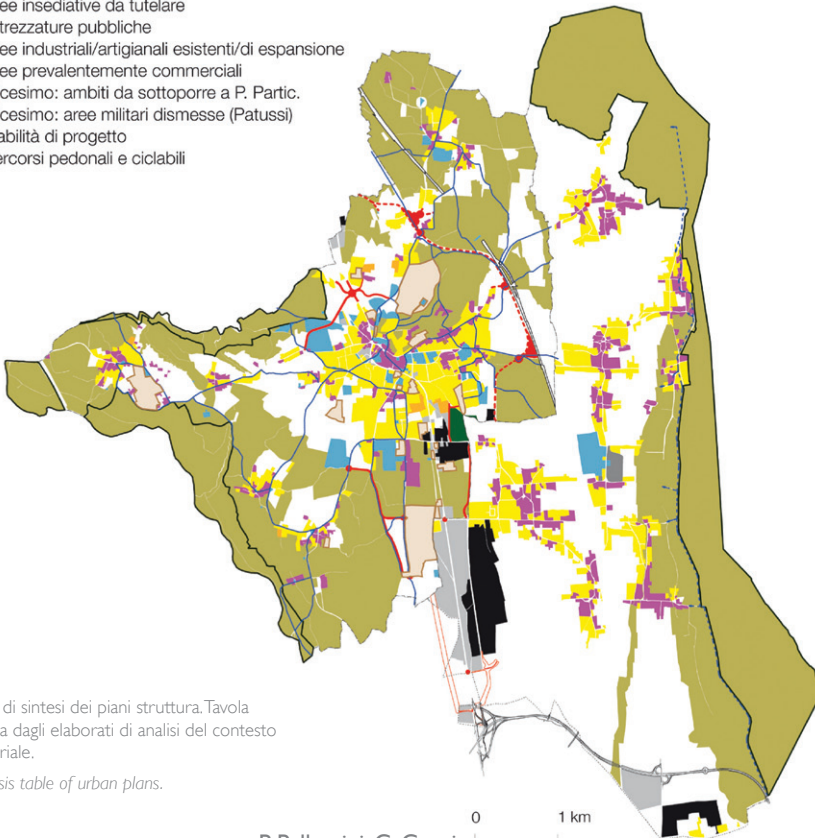
Ci sono, quindi, diversi fattori che devono essere attentamente considerati da qualsiasi ipotesi di trasformazione del sito: l'attrattore della Pontebbana che è diventata dagli anni Ottanta una fiorente e frequentatissima strada-mercato da Udine a Tricesimo (circa 8 km) e oltre, il moltiplicarsi delle lottizzazioni residenziali, il terreno agricolo e il fronte delle montagne in lontananza. Un paesaggio rurale in parte conservato, quindi, rispetto al quale l'estraneità della caserma è molto netta per lo scarto fra l'alta densità dell'insediamento militare chiaramente circoscritto e lo spazio aperto.

Si rileva però che l'insediamento della caserma non ha snaturato la trama del territorio; i sottili segni del tessuto agricolo originario sono ancora leggibili e hanno costituito riferimento per l'organizzazione dell'impianto della caserma e del contesto. Analogamente la rete stradale secondaria dell'area ha una estensione capillare e conserva l'eredità degli agri centuriati che hanno continuato nel tempo a disegnare l'insediamento di queste aree.

Per questa situazione diversificata l'ambito dell'ex-caserma assume ruoli diversi nella programmazione urbanistica dei due Comuni nei quali è collocata: in un caso è parte di un ambito di sviluppo artigianale-industriale connesso con il centro principale, nell'altro è periferico e marginale rispetto alle strategie produttive. Ipotizzare una nuova destinazione d'uso significa quindi mediare le diverse esigenze di pianificazione attraverso una lettura sovra-comunale e una comprensione dei possibili nuovi ruoli di questa porzione importante dell'alta pianura friulana.

Dal punto di vista metodologico questa parte di analisi è stata ap-

- Aree di pregio ambientale e aree agricole di valore paesaggistico
- Aree agricole
- Aree residenziali esistenti/di recente edificazione
- Aree insediative da tutelare
- Attrezzature pubbliche
- Aree industriali/artigianali esistenti/di espansione
- Aree prevalentemente commerciali
- Tricesimo: ambiti da sottoporre a P. Partic.
- Tricesimo: aree militari dismesse (Patussi)
- Viabilità di progetto
- Percorsi pedonali e ciclabili



03 | Tavola di sintesi dei piani struttura. Tavola estratta dagli elaborati di analisi del contesto territoriale.

*Synthesis table of urban plans.*

P. Pellegrini, C. Conti

secondary road network has a capillary extension and preserve the heritage of Roman time.

For this diversified environment the barracks site plays different roles in the plans of the 2 municipalities that hosts it: in one it is part of a large area connected to the main centre that should be developed for industrial production, in the other it is at the edge of the centre and not relevant in the development strategies. To imagine a new use and role means to mediate between different visions and needs in a supra-municipal interpretation.

This part of the analysis was studied in depth on the field, integrated with GIS data from the regional open database and reproduced in some maps drawn to different scales; all city planning documents were investigated with technicians working for the municipalities.

profondità sul campo, integrata con i dati cartografici territoriali del SITER della Regione Friuli Venezia Giulia e restituita in una serie di elaborati grafici alle diverse scale territoriali; tutte le fasi di programmazione urbanistica sono state condotte con il supporto dei tecnici comunali e riportate in una relazione analitica.

### Scenari di trasformazione

Tra le azioni propedeutiche alla pianificazione del riuso del complesso dell'ex caserma Patussi si sta procedendo con l'esplorazione di possibili scenari di trasformazione operando uno sforzo di immaginazione di future possibili soluzioni; un'azione virtuale come occasione di discussione per comprenderne vantaggi e svantaggi e per individuare motivi concreti di investimento per il pubblico ma soprattutto per il privato.

Questa esplorazione deve:

- individuare i portatori di interessi della comunità locale e le loro istanze, cioè chi potrebbe avanzare delle richieste in merito alla trasformazione del bene; la legittimità di queste richieste va discussa e analizzata in sede politica e in sede tecnica in funzione dei diversi possibili progetti di trasformazione;
- attrarre i soggetti che potrebbero essere interessati ad investire nell'area, valutando le proposte di intervento in funzione della sostenibilità – in tutti i sensi – dei diversi possibili progetti di trasformazione; questo significa esprimere valori e compatibilità in base ai quali decidere che proposte accettare.

Gli scenari possibili, non solo quelli probabili, delineati in questa fase trovano tutti origine dallo stato di fatto analizzato in dettaglio e dalla situazione economico-sociale del contesto; essi costituiscono un'esplorazione delle trasformazioni in funzione del pubblico interesse, dei costi di intervento e successiva gestione, del valore immobiliare, degli elementi invariati e delle aspettative dei cittadini. Un esercizio, quindi, che non intende identificare «la soluzione» da perseguire, bensì compiere una riflessione sulle alternative, complementari, parziali, ecc.; forse dalla lettura integrata dei diversi scenari proposti si dedurranno i paradigmi necessari a supportare la proposta definitiva.

Ad esempio, dalle valutazioni fatte, emerge che ri-naturalizzare l'area ristrutturando alcuni fabbricati esistenti è un'operazione possibile con una spesa adeguata (probabilmente sostenibile dalle

#### Transformation scenarios

Many scenarios of transformations of the dismissed barracks were conceived; the group of scenarios - meant as effort of imagination of possible futures - is propaedeutic to the definitive planning. Scenarios are a virtual action offered as element for discussion in order to discover and understand advantages and disadvantages of each of transformation and define concrete reason for investment for public and private subjects.

This investigation is for:

identify the local community stakeholders, i.e. those who can have ideas or requests about the reuse of the barracks; their legitimacy has to be discussed by politicians and by technicians according to the different plans of intervention; to attract those who could be interested in investing and re-developing the

site, judging the proposals according to sustainability (all possible kinds of sustainability); this operation means to decide which plans of transformation can be accepted according to values and compatibility.

Scenarios produced are not only those considered probable, but also those possible on the basis of the current conditions, analysed in detail in the previous phases of work, and of socio-economic conditions. Scenarios are investigation of reality and of the future deriving from many factors: public interest, costs of transformation, cost of management, real estate value, community requests, invariants. It is an exercise not meant to determine the best solution, but to investigate options and alternatives, that can be partial or complementary; maybe the final solution of transformation to be implemented will be a composition

of some scenarios. As an example from the evaluation of options we can say the re-naturalization of the site and the renovation of some of the existing buildings in order to give the community a public park is possible and the local administration could bear the cost of it; similarly the largest existing buildings - *casermette* - could become special dwellings for aged retired people, typology already frequent in other Countries.

The result of this phase of the work is a contribution to the definition of the guidelines according to which the notice of event of interest was written, an announcement to ask for declaration of investment's intentions to transform the site.

Amministrazioni pubbliche) che potrebbe dotare la comunità di un parco pubblico attrezzato; analogamente le casermette, tipologia già destinata alla residenza, potrebbero essere trasformate in strutture residenziali per anziani ancora autosufficienti immerse in un grande giardino, strutture residenziali specializzate ormai frequenti in altri Paesi in risposta al costante aumento della domanda. Il risultato di questa fase ha contribuito alla definizione delle linee guida in base alle quali redigere il «bando di manifestazione d'interesse» da parte delle Amministrazioni competenti.

**Analisi correlata  
inerente agli interventi  
sul sistema edilizio  
per il riuso delle  
Casermette<sup>4</sup>**

Nel generale obiettivo di definire strategie di intervento per il riuso delle ex caserme, con particolare attenzione al recupero e ri-funzionalizzazione dei sistemi edilizi esistenti, il lavoro di analisi svolto per la Patussi ha permesso di verificare l'esistenza di alcune condizioni ricorrenti ed invarianti nei diversi complessi militari esistenti sul territorio regionale. Si tratta di caratteri tipologici/distributivi degli spazi e costruttivi dei sistemi edilizi peculiari del modello di funzionamento relativo all'epoca di costruzione e d'uso, con riferimento allo specifico contesto territoriale; lo stesso territorio che condiziona lo stato di degrado delle strutture, processo in essere dal momento di abbandono degli edifici che, al momento, non sono ancora del tutto compromessi.

Identificare i caratteri ricorrenti e la relativa verifica sul patrimonio esistente e dismesso costituisce un'azione preliminare fondamentale per la costituzione di alcune linee guida funzionali alla definizione degli interventi tecnologici necessari sulle strutture esistenti, con conseguente possibilità di quantificare preventivamente gli oneri in riferimento alle specifiche situazioni. Poter formulare un computo preventivo di massima dei costi di ripristino dei sistemi edilizi esistenti (in base anche al loro stato di degrado) condiziona le scelte di intervento per la progettazione del recupero.

Allo stato attuale della ricerca la fase di analisi e verifica dei sistemi edilizi e delle loro invarianti è ancora in essere; si tratta di un'azione indirizzata a costruire i presupposti strumentali all'ottimizzazione della programmazione di strategie comuni a scala regionale, partendo dai sistemi tecnologici piuttosto che da nuove ipotesi di destinazioni d'uso particolarmente caratteristiche dei singoli contesti in quanto vincolate alle effettive esigenze del territorio e dei

**Correlated analysis about the  
construction system of the  
Casermette buildings<sup>4</sup>**

The analytical work done for the Patussi barracks allowed us to verify the existence of recurrent elements in several military settlements in the Friuli Venezia Giulia region, that concern the typological character of the buildings and the building construction system with reference to the period and the specific local context.

This was the prerequisite for the establishment of some guidelines that can define the technological interventions on existing structures and their costs. The estimated costs vary according to the degradation of the buildings and affect the intervention choices.

At present the analysis and verification of building systems are still underway;

they are aimed to find strategies at the regional scale, starting from the technological systems rather than by new functions strictly constrained to the needs of each area. More simply, starting from those elements that are common to many military areas, the goal is to provide a tool that allows us to outline a recovery project already knowing the technological procedures needed.

The Italian barracks that were built after the first World War have some common traits because they were built following the guidelines issued by the competent military organs.

Such addresses are particularly evident for the *Casermette* buildings that accommodate troops; the typical plan presents a modularity based on the size of the dormitory (6x10 meters) that hosts 8-10 beds and it is served by a corridor of 2 meters width. The

guidelines for the «Recovery of the real estate of the Army» issued in 1955 require, among other things, the maximum flexibility of use of buildings, including the *Casermette* buildings, the use of reinforced concrete structures, according to the directive n.3: «the design of the buildings must be conducted with a policy of economy, especially as regards their size, given the strong impact that their construction has on the overall costs of the barracks [...]». These few notes taken from the Archive documents are sufficient to explain the simplicity of the adopted building systems that need to be re-qualified to meet the technological requirements of today. In particular as regards the Patussi barracks, we are proceeding to identify minimum necessary actions in order to obtain an efficient building and to meet the needs of different potential

soggetti portatori di interesse. Più semplicemente, forti delle invarianti tecnologiche esistenti che accomunano i diversi complessi delle caserme, l'obiettivo è di fornire uno strumento propedeutico che permetta di programmare il recupero dei siti conoscendo già le procedure necessarie per il ripristino tecnologico.

In linea generale, per le caserme italiane costruite successivamente alla 'grande guerra' si possono rilevare dei paradigmi comuni di realizzazione anche perché nel tempo hanno seguito gli indirizzi precisi e comuni rilasciati dagli organi militari competenti.

Tali indirizzi sono particolarmente evidenti per le Casermette, gli edifici destinati all'alloggio delle truppe composti modularmente sulla dimensione della camerata base, 6x10 metri, ospitante 8-10 posti letto singoli e servita da un relativo corridoio largo 2 metri. Le direttive per il «Riassetto dell'infrastruttura immobiliare dell'esercito» emanate nel 1955 dal Capo di Stato Maggiore dell'Esercito richiedono, fra le altre cose, la massima elasticità d'uso degli edifici, in particolare della casermetta, da realizzare con strutture in calcestruzzo armato, mentre secondo i dettami della direttiva tecnica n.3: «La progettazione degli alloggiamenti [...] deve essere condotta con criteri di sana economia, specie per quanto riguarda le loro dimensioni, data la forte incidenza che la loro costruzione ha sul costo complessivo di una Caserma».

Questi pochi appunti estratti dai documenti di riferimento sono sufficienti per riportare l'essenzialità dei sistemi costruttivi adottati che devono necessariamente essere ri-qualificati nelle unità di chiusura per rispettare i requisiti tecnologici essenziali della nostra contemporaneità. In particolare, per quanto riguarda le casermette dell'ex caserma Patussi si sta procedendo individuando gli interventi minimi necessari per poter ottenere un involucro efficiente ed adeguato a soddisfare le esigenze di diverse possibili destinazioni d'uso; un esercizio che permetterà, una volta individuati i possibili portatori di interesse, di supportare le scelte operative attuabili sugli edifici esistenti già immaginabili come involucri riempibili di nuove funzioni.

'Scatole vuote' con sistemi a travi e pilastri in calcestruzzo, solai interpiano e di copertura in laterocemento a cui si sovrappongono strati di isolamento a cappotto esterno con finitura ad intonaco, coperture discontinue in laterizio e strati di completamento, inte-

uses; an exercise that will allow us to implement new functions in the existing buildings, once identified the possible users. 'Empty boxes' systems with beams and concrete pillars, tile roofs and masonry floors with overlapping layers of thermal insulation, finished with plaster (the interiors have an average height of 4.10 meters, proper size for the realization of functional units); 'empty boxes' to be filled with new spaces divided with adaptive, flexible and integrated walls mounted with dry systems, in relation to the specific intended use.

#### Results

The research for the Patussi dismissed barracks has defined a method for brownfield recovery to be utilized when the local government has neither money nor technical skill to produce a plan of interventions, conditions

rather frequent in Friuli Venezia Giulia region.

The method has defined a research process, whose main phases are the knowledge of the buildings, the knowledge of the urban context, the definition of some scenarios of development, the definition of the content of «call for interests», in the general goal of producing some guidelines for the future transformation to obtain the improvement of the public good as well as to attract investors and real estate developers. For each phase goals and essential contents have been defined; they will have to be specified in each different case.

The work done has verified the utility of the approach which do not search for the definitive solution to the problem, but explores and discusses possibilities, adapting to the uncertain

and complex socio-economic contemporary environment.

In doing so the work has experimented a close cooperation with the local administrators, who found a technical support able to guide them in dealing with the problem without pressure and urgency to get the result, but considering options and desires and increasing responsibility.

The work done opens up to some research issues: the precise evaluation of the renovation of the existing buildings (for technological as well as for typological reasons) which are often hastily demolished, the possibility to define strategies for a wide areas, i.e. comprehending in planning not only one case study, but many.

grazione e finitura interni (gli ambienti interni hanno una altezza media di 4,10 metri, dimensione adeguata per la realizzazione di unità funzionali di pavimentazione e controsoffitto); 'scatole vuote' da riempire con nuovi spazi tra loro suddivisi con sistemi a secco, adattabili, flessibili ed integrabili, da progettare successivamente e in relazione alle specifiche destinazione d'uso. Involucri i cui fronti possono essere ri-composti con superfici diversamente disegnate, forate ed eventualmente integrate con elementi in oggetto.

## Risultati della ricerca

La ricerca condotta per la ri-funionalizzazione dell'ex caserma Patussi ha definito un metodo di lavoro utilizzabile nei casi in cui sia necessario affrontare la riutilizzo delle caserme dismesse in condizioni di assenza di risorse economiche e di carenza di progettualità da parte della proprietà pubblica, condizioni molto frequenti in regione Friuli Venezia Giulia.

Il metodo ha definito un processo di lavoro le cui fasi principali sono la conoscenza della consistenza del patrimonio edilizio, la conoscenza del contesto, la definizione di possibili scenari di sviluppo, la definizione di un bando di manifestazione d'interesse, con l'obiettivo di definire alcune linee guida per le future trasformazioni che contemporaneamente valorizzino il bene comune e attraggano investitori e operatori immobiliari. Per ciascuna fase sono stati definiti gli obiettivi e i contenuti essenziali da raggiungere, che dovranno essere declinati in funzione delle caratteristiche dei casi che verranno in futuro affrontati.

Il lavoro ha verificato l'utilità di un approccio al progetto che non cerca la soluzione definitiva, ma argomenta e discute diverse possibilità, adattandosi al contesto socio-economico contemporaneo incerto e complesso. Nel fare questo il lavoro ha sperimentato una stretta collaborazione con gli Amministratori del bene dismesso, che hanno trovato un supporto tecnico capace di guidarli nell'affrontare il problema 'con calma', cioè senza la pressione dell'urgenza di ottenere un risultato, ma cominciando a riflettere su opzioni e desideri, dovendo responsabilizzarsi in merito.

Il lavoro apre alcune linee di ricerca: la valutazione precisa dell'opportunità della ristrutturazione (in primo luogo per il costo dell'adeguamento impiantistico e tecnologico, ma anche per la scelta tipologica) di immobili in buono stato di conservazione che spesso vengono sbrici-

## NOTES

<sup>1</sup>The research was commissioned by the Department of Civil Engineering and Architecture, University of Udine and the Municipalities of Tricesimo and Reana di Rojale (UD), property owners of the barracks Sante Patussi; research head prof. Lodovico Tramontin, designers arch. Paola Pellegrini and arch. Giovanna Astolfo. Part of the results of this study were published in Tramontin, L., Pellegrini, P. e Astolfo, G. (2011).

<sup>2</sup>The Patussi barracks is located between Tricesimo and Reana di Rojale and consists of: a control station, accommodations, gym, cinema, checking vehicles station, depot spares, three garages, maintenance station, pantry, fuel distributor, workshop, shooting range, washing station, services, electrical box, entrance, turrets, etc. ... The kitchen-dining room

and maintenance station are placed on the border between the municipalities.

<sup>3</sup>Generally the '60s, except for a few later buildings.

<sup>4</sup>The authors of this paragraph are Carlo Perraro e Giovanna Astolfo, Dipartimento DICA, Università degli Studi di Udine (carlo.perraro@gmail.com, giovanna.astolfo@gmail.com).

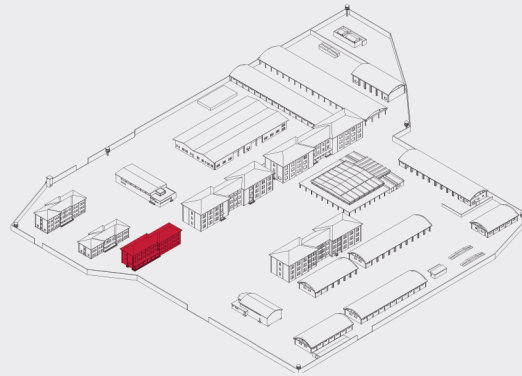
gativamente demoliti, la possibilità di definire strategie di intervento coordinate in territori vasti, cioè che comprendano molte ex caserme.

#### NOTE

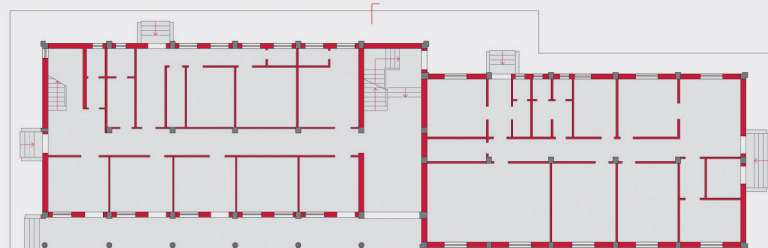
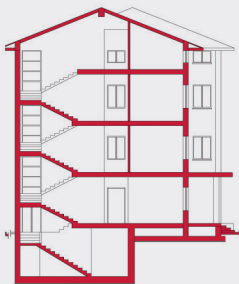
<sup>1</sup> La ricerca è stata commissionata al Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura dell'Università degli Studi di Udine dai Comuni di Tricesimo e Reana del Rojale (UD), titolari della proprietà della caserma Sante Patussi; responsabile scientifico prof. Lodovico Tramontin, progettisti arch. Paola Pellegrini e arch. Giovanna Astolfo. Parte degli esiti del lavoro sono stati pubblicati in Tramontin, L., Pellegrini, P. e Astolfo, G. (2011).

<sup>2</sup> La caserma Patussi si trova a cavallo del confine che divide Tricesimo da Re-

Data degli elaborati di progetto: **1965**  
Superficie coperta: **mq. 533.6**  
Superficie lorda: **mq. 2134.4**  
Numero di piani: **4**  
Altezze di gronda: **mt. 12.0**  
Volume dell'edificio: **mc. 6403.2**



Sezione trasversale  
Profilo principale  
Pianta piano rialzato



na del Rojale ed è composta da: comando, alloggi ufficiali, alloggi sottufficiali, palestra, sala proiezioni, alloggi truppa, controllo automezzi, parco ricambi, tre autorimesse, capannone sussistenza, distributore carburanti, tettoia mezzi cingolati, officine meccaniche, riservetta, officina media, posto di manutenzione, poligono di tiro, ponti di lavaggio, edificio di servizio, cabina elettrica di trasformazione, ingresso, garitte. L'edificio cucina-refettorio e il posto manutenzione sono attraversati dalla linea di confine fra i Comuni.

<sup>3</sup> Generalmente degli anni Sessanta, tranne pochi interventi successivi.

<sup>4</sup> Gli autori di questo paragrafo sono Carlo Perraro e Giovanna Astolfo, Dipartimento DICA, Università degli Studi di Udine (carlo.perraro@gmail.com, giovanna.astolfo@gmail.com)

04 | L'edificio di Comando. Tavola estratta dagli elaborati di analisi e valutazione della consistenza del patrimonio edilizio.  
*The Control station.*

### Sistema, tecnologie costruttive e materiali

**Tecnologia costruttiva:** struttura portante in c.a. a telaio, con struttura verticale a vista sulle facciate con paraste intonacate

**Copertura:** a padiglione con mantellata in coppi; sporto di gronda con grondaia e pluviale in lamiera zincata e verniciata

**Pavimenti:** pavimento in marmettoni ai piani

**Finiture interne:** tamponamenti interni in laterizio; accessi e scale interne in marmo

**Finiture esterne:** tamponamenti esterni in laterizio intonacato in marmorino rustico; portico con pilastri in c.a. a sezione circolare

**Serramenti:** in legno ad anta

**Impianti:** impianto di riscaldamento centrale; le apparecchiature degli impianti sono per la maggior parte rimosse

### Dotazioni

Servizio igienico: sì

Impianto di riscaldamento: sì

**Stato manutentivo** (ottimo-medio-scarso-nullo)

Strutture: medio

Coperture: medio

Pavimenti: scarso

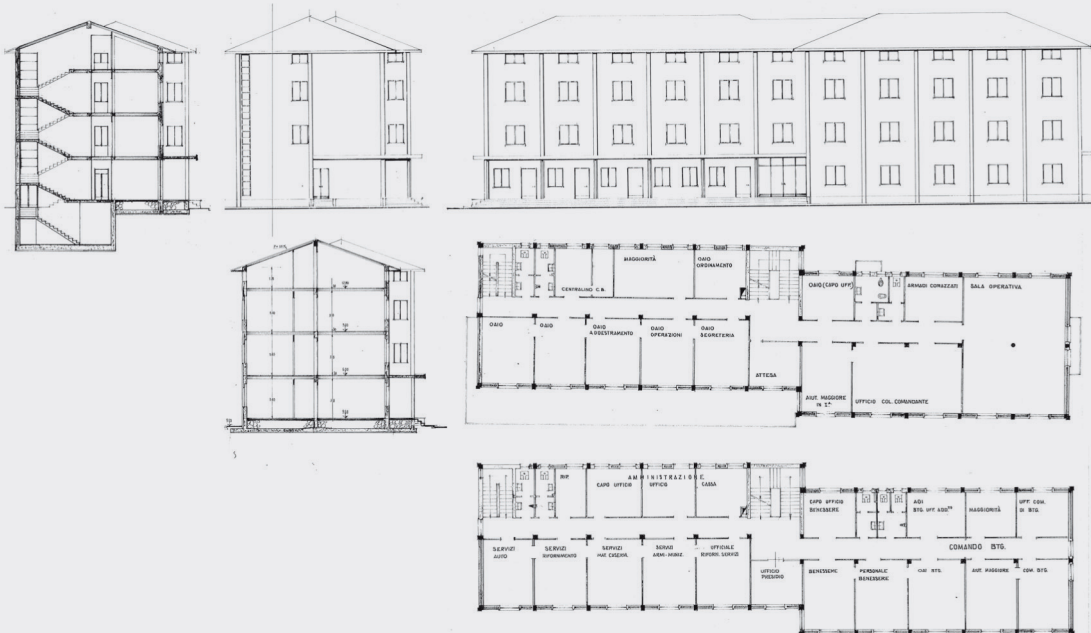
Finiture interne ed esterne: scarso

Serramenti: scarso (in parte rimossi)

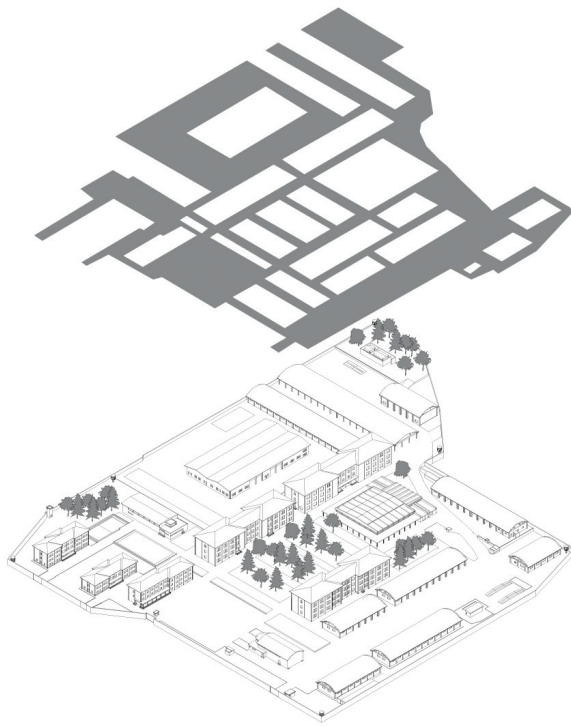
Impianti: scarso



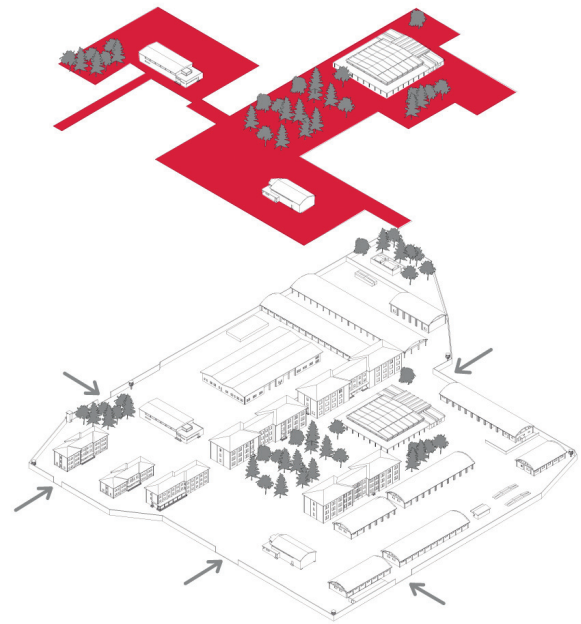
Scansione dei disegni di archivio del Genio Militare







2012 de-asfaltatura



2012 sistema spazi aperti

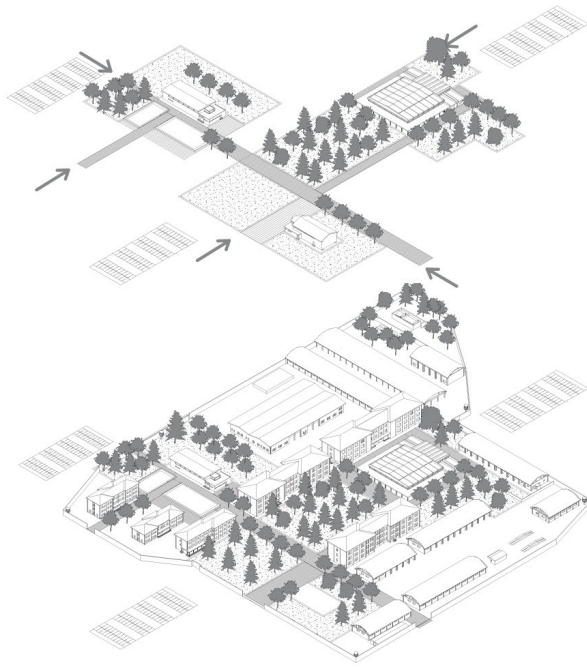
**Azioni** / rimozione delle pavimentazioni esistenti per favorire l'invasione del sito e delle strutture esistenti – accettando il loro conseguente degrado – da parte della vegetazione, grazie alla proliferazione spontanea per almeno 10 anni (il processo è già in corso), all'impianto di qualche centinaio di piante per aiutare il processo di rinaturalizzazione (ricorrendo a vivai regionali e al contributo degli esperti dell'università), eventualmente con un sistema di irrigazione.

Viene definito, bonificato, ripavimentato e messo in sicurezza un sistema di spazi aperti che collega fra di loro e con l'esterno le tre strutture ad uso pubblico esistenti opportunamente ristrutturate (cinema, palestra, mensa). La recinzione originale viene mantenuta, ma vengono aperti alcuni accessi per il nuovo sistema di spazi aperti e alcune aree per parcheggi vengono predisposte immediatamente all'esterno della recinzione.

**Costi** / rimozione delle pavimentazioni, preparazione del terreno per la vegetazione, acquisto di piante, ristrutturazione dei tre edifici, bonifica del suolo e realizzazione di un nuovo sistema di pavimentazioni, modifica parziale della recinzione; vendita del materiale ricavato dalla de-pavimentazione.

**Vantaggi** / una parte dell'area diventa parco con alcune attrezzature ad uso collettivo e una parte resta disponibile per interventi futuri grazie ad un atteggiamento progettuale del tipo "prepara il giardino prima di costruire la casa"; gli edifici potranno essere demoliti quando sarà definito come convertire l'area. Il rimboscimento contribuisce a raggiungere gli impegni nazionali di contenimento delle emissioni di gas clima-alteranti assunti con la ratifica del Protocollo di Kyoto; possono essere utilizzati gli incentivi finanziari messi a disposizione dalla Commissione Europea (CEE/2080/92). L'intervento richiede un investimento non molto oneroso. È possibile, inoltre, operare per pezzi in funzione dei fondi disponibili, ad esempio ristrutturando solo una delle attrezzature esistenti, come quella più vicina a via Vittorio Veneto, "riappropriandosi" un po' alla volta del sito. I parcheggi possono essere recuperati fuori o dentro il recinto.

**Svantaggi** / l'offerta di servizi di uso pubblico aumenta, ma in seguito ad una spesa di fondi pubblici; nessun reddito a breve termine si ricava dalla trasformazione, anzi i Comuni devono gestire il nuovo spazio aperto e le attrezzature.



2015 parco attrezzato

05 | Secondo scenario: rinaturalizzare e servire. Disegni estratti dagli elaborati di definizione di possibili scenari di trasformazione.  
 Second scenario: to re-naturalize and create facilities

## REFERENCES

*Addio alle armi*, Associazione Agata Edroc, <http://www.agataedroc.org/>.

*...Dietro front!*, ArchitettiRegione 46/2010.

Drigani, M. O. (1976), *Le servitù militari con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia*, Accademia di Scienze, Lettere e Arti di Udine, Udine.

Giraldi F. e Fedrigo P. con il Laboratorio Regionale di Educazione Ambientale, (LaREA – ARPA FVG) (Ed.) (2008), *Un paese di primule e caserme, foto inchiesta sul tema della riconversione delle aree militari in Friuli Venezia Giulia*.

Pellegrini, P., Bozzuto, P., Costa, A. e Fabian, L. (2008), *“Storie del futuro, scenari e progetto urbanistico”*, Quaderno del dottorato in Urbanistica, n. 4, Officina Edizioni, Roma.

Secchi, B., *“Scenari”*, Diario di un urbanista 06, in Planum <http://www.planum.net/>.

Stato Maggiore dell'Esercito, Ispettorato dell'Arma Genio, II Ufficio (1961), *Quaderni di tecnica della infrastrutture militari, 1. Gli accasermamenti*.

Strassoldo, R. (1972), *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, LINT, Trieste.

Tramontin, L., Pellegrini, P. e Astolfo, G. (2011), *Patussi, premesse per l'uso di una ex caserma*, FORUM, Udine.

# Recupero e valorizzazione del complesso monumentale «Forte di Bard»

Giuseppe Cacoza, Politecnica Ingegneria e Architettura, I  
gcacoza@politecnica.it

**Abstract.** Al centro del progetto di restauro e valorizzazione si trova l'ambizione di fare del Forte un centro di interpretazione della cultura alpina teso entro un dialogo costante tra tradizione e contemporaneità: l'interpretazione e il racconto delle Alpi contemporanee, con il loro fascino e le loro contraddizioni, incorporano la storia e la tradizione alpina. Un progetto culturale che unisce il rigore della missione educativa e scientifica del museo alla forza comunicativa del parco a tema, per capire e conoscere attraverso emozione e divertimento. Il Forte offre al visitatore una porta di accesso privilegiata al patrimonio della Valle d'Aosta e della bassa Valle, con lo spazio Vallée Culture, l'Info Lounge e le numerose iniziative legate al microsistema Bard-Donnas- Pont Saint Martin, di cui è parte integrante.

**Parole chiave:** Forte di bard, Museo, Restauro, Cultura alpina, Bard, Turismo culturale

SPRIMENTAZIONE/  
EXPERIMENTATION

Il piano di recupero e riconversione del Forte di Bard nasce in risposta ad una fase di crisi economica del territorio della Bassa Valle, con l'obiettivo di dare slancio alla ricerca di nuovi fattori di sviluppo sul territorio e diventarne propulsore d'innovazione, crescita economica. Il piano si integra dunque in un progetto ampio e su larga scala, che riguarda non soltanto la fortezza in sé, ma anche il recupero del borgo medievale e la valorizzazione del microsistema Bard/Donnas/Pont-Saint-Martin, dei siti storico-artistici e ambientali dell'area e relativi circuiti turistici e culturali. Ai piedi del Forte si sviluppa il Borgo di Bard, tipico villaggio di attraversamento nato lungo la Via romana delle Gallie. Conserva tratti dell'abitato medievale e pregevoli edifici residenziali del XV e XVI secolo.

## Il Forte e il borgo di Bard

Il Forte di Bard è situato all'imbocco della Valle d'Aosta, a 45 km da Aosta e 78 km da Torino, il sito di Bard è un naturale polo transfrontaliero, al centro dell'arco alpino. L'accesso diretto all'abitato di Bard è assicurato da una strada carrabile in lastricato, posizionata a nord del borgo. Il progetto prevede il recupero e la valorizzazione del Forte e del borgo medievale di Bard, posti in una strettoia che divide la valle centrale della Dora Baltea. La storia del Forte di Bard è antica di secoli. Fu costruito nell'undicesimo secolo

Renovation and development  
of the «Fortress of Bard»  
monument complex

**Abstract.** At the heart of the restoration and development project lies the ambition to make the fort a centre for alpine culture, based on an ongoing dialogue between tradition and modernity. A forum for the understanding and exploration of the Alps of today, with their appeal and contradictions, combined with a perspective on the history and tradition of the area. A cultural project that merges the precision of the scientific and educational mission of its museum with the power of communication offered by the theme park, to allow visitors to discover and learn with fun and excitement. The Fortress of Bard offers visitors privileged access into the heritage of the Valley of Aosta and the lower valley, with the Vallée Culture space, the Info Lounge and the many initiatives related to the Bard/Donnas/Pont Saint-Martin, microsystem, in which Bard plays an integral role.

**Key words:** Fortress of Bard, Museum, Restoration, Alpine culture, Bard, Cultural tourism

The recovery and conversion plan for the fort of Bard is a reaction to the difficult economic times experienced in the lower valley area, which aims to boost the search for new development opportunities in the local area and become a driving force for innovation and economic growth. The plan is therefore part of an extensive, large-scale project, involving not only the fortress itself, but also the recovery of the medieval village and the renewal of the microsystem comprising Bard, Donnas and Pont-Saint-Martin, of the sites of historical, artistic, and environmental interest and of the cultural and tourism routes. The Village of Bard is nestled at the foot of the fort. A typical thoroughfare village that grew up on the

ISSN online: 2239-0243  
© 2011 Firenze University Press  
<http://www.fupress.com/techn>



01 | Foto aerea del forte di bard  
Aerial photo of the Fortress of Bard

da Ottone di Bard. La particolare posizione della rocca situata all'imbocco della stretta gola attraverso cui si accede alla Valle, lungo il corso della Dora Baltea, permise in passato un agevole controllo del passaggio in entrambe le direttrici da e per la Francia. Documenti storici testimoniano la presenza di fortificazioni nella zona già nel VI secolo, ovvero all'epoca di Teodorico I. Il passaggio del Forte, fino ad allora controllato dalla potente Signoria locale dei conti di Bard, al casato sabauda avvenne intorno alla metà del Duecento, ma solo nel 1661 Carlo Emanuele I, duca di Savoia, detto il Grande, vi fece installare il presidio del ducato nella Valle, dopo lo smantellamento delle vicine piazzeforti di Verrès e Montjovet. Ulteriori opere di consolidamento e potenziamento delle strutture difensive furono poi portate a termine nei secoli successivi. In particolare, la fortezza deve la sua fama all'essere stata l'avamposto difensivo dell'esercito austro-piemontese che nell'anno 1800 bloccò la discesa in Italia di Napoleone Bonaparte. Quello che era stato definito *'vilain castel de Bard'* fu raso al suolo per ordine dello stesso Bonaparte, indispettito dalla strenua resistenza dei soldati sabaudi. Dovevano passare trent'anni perché Carlo Felice di Savoia, timoroso di nuove aggressioni da parte francese, affidasse nel 1830 il compito di redigere un progetto di ricostruzione all'ingegnere militare Oliviero. I lavori di riedificazione si protrassero per otto anni consentendo la

Roman road *Via delle Gallie*, the fortress retains vestiges of the medieval village and prestigious residential buildings from the fifteenth and sixteenth centuries.

#### **The Fortress and the Village of Bard**

The Fortress of Bard is located at the mouth of the Valley of Aosta, 45 km from Aosta and 78 km from Turin and the location of Bard makes it a natural cross-border hub in the heart of the Alps. Direct access to the village of Bard is provided by a paved driveway, positioned at the north of the village. The project envisages the restoration and development of the fort and the medieval village of Bard, which are located in a bottleneck that divides the central valley of Dora Baltea. The history of the ancient Fortress of Bard is centuries old, as the original building was built in the eleventh century by

Otto of Bard. In the past, the castle's specific location situated at the mouth of the narrow gorge which gives access to the valley, where the Dora Baltea flows allowed easy control of the passage, both to and from France. Historical documents testify to the presence of fortifications in the area as far back as the sixth century, i.e. at the time of Theodoric I. The fort, which had previously been controlled by the powerful local aristocracy of the Lordship of Bard, was taken over by the House of Savoy in the mid-thirteenth century. In 1661 though, Charles Emmanuel I, Duke of Savoy, known as 'the Great', established the garrison of the Duchy in the valley, after dismantling the nearby strongholds of Verrès and Montjovet. Other works of consolidation and strengthening of the defensive structures were then completed in the following centuries.



realizzazione di diversi corpi di fabbrica disposti su piani differenti: poste più in basso, su due distinti livelli e ideate a forma di tenaglia, l'Opera Ferdinando e l'Opera Mortai; nella parte centrale, l'Opera Vittorio; più in alto, l'Opera Gola e l'Opera Carlo Alberto. I soldati che potevano essere ospitati nelle 283 stanze del Forte erano 416 (il doppio nel caso di utilizzo di giacigli a terra). Il tutto prevedeva inoltre la costruzione di 176 locali di servizio affacciati su un vasto cortile interno che doveva funzionare da piazza d'armi. Il sistema di strutture autonome e dotate di casematte a protezione garantiva una difesa reciproca in caso di attacco. Munizioni e provviste di cibo per tre mesi erano custodite in ampi magazzini ubicati presso l'Opera Mortai, anch'essi vigilati come il resto della fortezza da una cinquantina di cannoni. Caduto in disuso dalla fine del XIX

02 | Il forte di Bard  
*The Fortress of Bard*

The fortress owes its fame, in particular, to its role as the defensive outpost of the Austro-Piedmontese army which prevented Napoleon Bonaparte's descent into Italy in 1800. What had once been known as the '*vilain castel de Bard*' was razed to the ground, by order of Bonaparte himself, in annoyance at the unflinching resistance of the troops of Savoy. Thirty years were to pass before Charles Felice of Savoy, fearful of new attacks by the French, entrusted military engineer Oliviero with the task of drafting a plan for its reconstruction in 1830. The rebuilding work went on for eight years, resulting in the construction of several buildings spread over different floors: on the lower floor, built over two separate levels and designed in a claw form, were the blocks named 'Opera Ferdinando' and 'Opera Mortai', while the central section housed the 'Opera Vittorio'

and the top floor contained the 'Opera Gola' and the 'Opera Carlo Alberto'. 416 soldiers could be accommodated in the 283 rooms of the fort (and the number could be doubled by adding sleeping arrangements on the floor). The plan also included the construction of 176 ancillary rooms overlooking a large courtyard which was also used as a parade ground. The system of independent units, equipped with blockhouses for protection, guaranteed reciprocal defence in the event of attack. Ammunition and three months' worth of food supplies were housed in large storerooms inside the Opera Mortai, which - like the rest of the fortress - was also guarded by fifty canons. Fallen into disuse at the end of the nineteenth century, in 1975 the fort was converted into a munitions depot for the Italian Army, after which the property was taken over by local government, i.e.

secolo, il Forte fu poi adibito fino al 1975 a polveriera dell'Esercito Italiano, dopodiché la proprietà passò alla Regione Autonoma Valle d'Aosta. Si tratta di una delle più importanti opere ottocentesche di architettura militare, rappresenta uno dei migliori esempi di fortezza di sbarramento, giunta fino a noi sostanzialmente intatta dal momento della sua costruzione in quanto non ha mai avuto utilizzazione bellica. La nascita del Borgo medievale è collegabile alla costituzione di un'unità omogenea con l'apparato difensivo arroccato sullo sperone che ospitava il castello di un tempo. Probabilmente si presentava cinto di mura e dotato di due porte d'accesso, una ad est, l'altra ad ovest; della prima sono rimaste poche tracce, mentre la seconda sopravvive ancor oggi e coincide con l'arco di Palazzo Nicole. Il borgo di Bard è un tipico villaggio di attraversamento nato lungo la strada romana. Prevalentemente medievale, da sempre asservito al Forte e alla sua funzione, contiene alcuni pregevoli edifici civili e religiosi ed è attraversato dall'antica 'strada romana delle Gallie'. Attorno all'insediamento di Bard vi sono numerose testimonianze archeologiche di grande interesse: dai graffiti rupestri, che risalgono al Neolitico o all'Età del bronzo, alle opere romane relative alla strada delle Gallie, oltre ad elementi naturalistici e paesaggistici di grande qualità.

**Il piano di recupero** A seguito del cessato utilizzo del Forte per scopi di difesa nazionale, gli immobili costituenti la fortificazione sono stati trasferiti, nel 1990, dal demanio dello Stato al patrimonio della Regione. In considerazione delle eccezionali caratteristiche del sito per posizione geografica, per rilevanza monumentale e paesaggistica e per dimensione e del conseguente positivo apporto alla riconversione della zona, classificata come 'obiettivo 2' della Valle d'Aosta, conseguibile con il suo recupero, l'Amministrazione regionale ha promosso, nel 1992, l'elaborazione di specifico studio di fattibilità e successivo piano operativo per il recupero e la valorizzazione del complesso monumentale il cui restauro ha richiesto circa 10 anni. Sulla base dei risultati dello studio è stata approvata la legge regionale n. 10 del 1996, con la quale la Giunta regionale è stata autorizzata:

- ad attuare gli investimenti previsti dal Piano, direttamente o mediante apposita società di capitale;



03 | Piazza d'Armi  
Opera Carlo Alberto  
Museo delle Alpi

– ad avviare e gestire le attività da insediare nelle strutture recuperate per il tramite di una fondazione o altra figura giuridica, cui possono partecipare, oltre a Finbard, altri organismi o privati interessati alla domanda dei servizi da insediare e a fruire delle strutture per lo svolgimento di attività economiche.

Il piano prevede le seguenti destinazioni per le strutture recuperate del Forte:

– museale, che consenta di rappresentare dal punto di vista storico, artistico, etnico, ambientale e delle attività umane (agricole, artigianali, industriali, turistico/sportive, ...) il nocciolo della valle, cioè la sua 'alpinità';

– espositiva, i cui contenuti devono essere oggetto di una politica culturale da parte dell'istituzione che gestirà il complesso, una volta riorganizzato;

– di centro di informazione e promozione relative alla Valle d'Aosta (centro di marketing), da cui si possano irradiare i circuiti culturali e turistici di scoperta del suo territorio e che possa ospitare iniziative per promuovere l'utilizzo culturale e turistico della Valle (attività congressuali, incentivazione di tour operators...);

– formativa, legata al museo come centro di conservazione;

– di supporto alle attività sportive e di valorizzazione ambientale tradizionalmente praticate in Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda il borgo, il piano stima che le nuove attività avviate nel Forte comportino:

– nuovi volumi di offerta di servizi di ristorazione, ricettivi e informativi, che a loro volta stimoleranno nuovi interessi residenziali e la possibile localizzazione di uffici privati;

– la riorganizzazione degli uffici comunali, con una collocazione più funzionale tanto di quelli di rappresentanza che di quelli per i servizi di istituto.

Si tratta di un piano economico, culturale e politico finalizzato a sviluppare il turismo culturale ed ambientale nella media e bassa valle centrale, facendo leva sulle diffuse emergenze culturali e paesaggistiche dell'area, al fine di diversificare la consolidata monocultura industriale e di destagionalizzare l'attrattiva turistica regionale.

the Valley of Aosta Autonomous Region Council.

The fortress is one of the most important works of nineteenth-century military architecture and one of the finest examples of a barrier fortress, which has survived essentially intact until today since it has never seen action. The origins of the medieval village goes back to the establishment of to a single unit comprising a defence structure perched on the spur where the castle was formerly situated. It was probably enclosed by walls and had two entrances, one to the east, the other to the west. Very little remains of the former, while the latter still stands today, forming the arch of Palazzo Nicole. The Village of Bard is a typical thoroughfare village that grew up on the Roman road running through the area. Mostly medieval in origin and always conditioned by the fort and its

functions, the village contains some fine buildings and churches and lies on the Roman road *Vie delle Gallie*.

The area around the settlement of Bard offers a number of extremely interesting archaeological remains, from the cave paintings dating to the Neolithic or the Bronze Age to the Roman works on the *Via delle Gallie*, as well as a stunning landscape and magnificent natural features.

#### **The renovation and development plan**

In 1990, when the fortress was decommissioned from its national defence duties, ownership of its constituent buildings was transferred from the State to the local heritage department.

In view of the site's exceptional features (i.e. its location, historical interest, surrounding landscape, and size) and the financial support offered

by local government for the area of Aosta classified as the 'Objective 2 zone', in 1992 the regional authority commissioned a specific feasibility study and subsequent operational plan for the renovation and development of the complex, whose renovation took about 10 years.

Based on the results of the study, regional law n. 10, 1996 was approved, authorising the Regional Council to:

- implement the investments envisaged by the plan, either directly or setting up a specific company therefor;
- start up and manage activities within the renovated buildings via a foundation or other legal entity, which may include not only Finbard, but also by other organisations or individuals with an interest in the services to be set up and use of the facilities for business activities.

The plan includes the following allocations for the fort's facilities:



04 | Strada interna di collegamento  
Link road inside the fortress



05 | Da Casa Nicola:  
parcheggio e percorso, escensori  
inclinati  
From Casa Nicola: car park and inclined lift route



06 | Area Golenale:  
costruzione romana e parcheggio  
multipiano  
Multistorey carpark on Roman construction



07 |



08 |



09 |



07, 08 | Opera Carlo Alberto

09 | Opera di Gola

- a museum portraying the essence of the valley and its alpine spirit, through historical, artistic, ethnic, and environmental aspects, as well as the activities carried out local communities (farming, crafts, industry, tourism, sport, ...);

- exhibition space, dedicated to themes based on the cultural policy to be established by the institute that will manage the complex, once reorganised;

- an information and promotion centre for the Valley of Aosta (with marketing functions) used to promote the cultural and tourism routes recommended for the exploration of the area and as a base for schemes to promote cultural events and tourism on a local level (conferences, incentives for tour operators, etc.);

- education, linked to the museum's role as a preservation centre;

- support for the sports and

environmental enhancement activities traditionally practiced in the Valley of Aosta.

As for the village, the plan estimates that the new business set up in the fortress will lead to:

- new opportunities for catering, accommodation, and information services, which in turn will stimulate new interest in the village as an area in which both to live and to work, encouraging private firms to locate offices within its walls;
- a reorganisation of municipal offices, resulting in a much more functional location both in terms of image and services provided.

The plan incorporates economic, cultural, and political aspects with the aim of developing cultural and environmental tourism in the middle and lower central valley, using the cultural and landscape activities

emerging in the area in order to diversify the established predominantly industrial culture and to break down the seasonal barriers surrounding the region's tourism.

#### **The implementation of the plan**

The plan took about ten years to implement, starting with the planning and scheduling of the intervention and fundraising; the restoration works and museum exhibition took about a year to plan and design, while the building works went on for around six years. On 15th January 2006, the Alps Museum was opened.

A multidisciplinary group of experts, comprising specialists in various design areas concerning restoration, land and landscape planning, and surveying and cataloguing of cultural heritage, developed the project for the renovation of the whole complex, as well as the

L'attuazione del piano ha richiesto circa dieci anni di attività avviati con la pianificazione e programmazione dell'intervento, il recupero dei finanziamenti necessari; la progettazione delle opere di restauro e di allestimento museale ha richiesto circa un anno mentre per la realizzazione delle opere sono stati necessari circa sei anni. Il 15 gennaio 2006 è stato aperto il museo delle Alpi.

Un gruppo multidisciplinare di esperti, composto da tecnici specializzati in diverse tematiche progettuali attinenti il restauro, la pianificazione territoriale e del paesaggio, il rilievo e catalogazione dei beni culturali, ha elaborato il progetto per il recupero dell'intero complesso e il rilancio del borgo medievale. La Finbard ha programmato e gestito gli interventi di restauro, l'adeguamento funzionale e impiantistico, il sistema di ascensori panoramici, le strutture di accesso e di parcheggio; la ripavimentazione, l'illuminazione del borgo ed il restauro di quattro edifici storici.

Il progetto è stato attuato grazie al contributo finanziario del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo di Rotazione Statale nell'ambito della riconversione delle aree in declino industriale.

Il Forte di Bard, rimasto pressoché intatto dal momento della sua costruzione, rappresenta uno dei migliori esempi di fortezza di sbarramento di primo Ottocento. La piazzaforte è costituita da tre principali corpi di fabbrica, posti a tre diversi livelli tra i 400 e i 467 metri: l'Opera Ferdinando, il più basso, l'Opera Vittorio, quello di mezzo e l'Opera Carlo Alberto, quello più alto.

La prima delle tre opere, l'Opera Ferdinando, si presenta a forma di tenaglia rivolta verso l'alto della valle ed è costituita da due corpi di fabbrica: l'Opera Ferdinando Superiore e l'Opera Ferdinando Inferiore, entrambi a due piani e separati da un fosso. Dall'estremità nord dell'Opera Ferdinando parte una cinta muraria, l'Opera Avanzata, a protezione della strada di accesso al Forte. Alle spalle dell'Opera Ferdinando si trova l'Opera Mortai, a pianta rettangolare, e la Polveriera, costruita agli inizi del Novecento, con copertura in terrapieno. A circa metà della Rocca sorge l'Opera Vittorio, con un fronte di bastioni a difesa degli accessi dell'Opera Inferiore e del primo tratto della Comunicazione coperta. La più imponente delle tre opere è quella più alta, formata da una cinta su cui poggiano tutti i fabbricati, e che racchiude al suo interno l'Opera di Gola, con il rispettivo cortile e l'Opera Carlo Alberto, con la Piazza d'Armi

revival of the medieval village . Finbard planned and managed the restoration, the functional adaptation of the facilities and the work on the various internal systems, as well as the panoramic lifts, access and parking facilities, repaving, village lighting and the restoration of four historic buildings.

The project was implemented thanks to financial contributions from the European Regional Development Fund and the State Rotation Fund, within the framework of conversion of industrial areas in decline.

The Fortress of Bard, which has remained essentially intact since its construction offers one of the finest examples of an early eighteenth century barrier fortress. The fortress consists of three main buildings built on three different levels situated at 400 to 467 m asl, namely, the Opera Ferdinando on the lower, the Opera Vittorio on the

middle and the Opera Carlo Alberto, on the upper.

The first of three works, the Opera Ferdinando, is a claw-like construction facing up the valley and features two sections, the Opera Ferdinando Superiore, or upper, and the Opera Ferdinando Inferiore, or lower, both of which have two storeys and are separated by a ditch. From the far northern part of the Opera Ferdinando, a walled enclosure, known as the Opera Avanzata, was provided to protect the access road to the fort. Located behind the Opera Ferdinando are the rectangular plan Opera Mortai and the munitions store, which was built (within an embankment) in the early twentieth century. About halfway up the fort stands the Opera Vittorio, whose frontal ramparts defended the access ways to the Opera Inferiore and the first section of the roofed roadway. The

circondata da un ampio porticato dal quale si accede alla chiesa di San Maurizio, trasformata nell'Ottocento a deposito munizioni, ai locali di alloggio, ai magazzini, alle cucine e ai depositi di viveri del Forte. Nei sotterranei trovano posto 43 celle di isolamento. Grazie al recupero dell'imponente fortezza sabauda e di alcune aree ad essa connesse, è stato realizzato un progetto che fonde all'interno di un'unica struttura, spazi e servizi innovativi per la cultura e strutture ricettive di alta qualità.

Le linee guida che hanno condotto il progetto di restauro hanno voluto salvaguardare la struttura esistente nel rispetto dei criteri costruttivi generali, anche se, come è ovvio e giusto pensare, la funzionalità dell'opera e la possibilità di fruizione da parte di tutti gli utenti, anche quelli diversamente abili, hanno portato a delle scelte di intervento che hanno comportato l'utilizzo di tecnologie più avanzate a favore della nuova destinazione d'uso. È stato proposto un restauro che valorizzasse i manufatti quali essi sono, rendendone riconoscibile la genesi architettonica e funzionale. Le modifiche murarie apportate sono state decise per rimuovere superfetazioni, strutture non originali che impediscono la lettura di parti omogenee oppure per inserire elementi di comunicazione verticale funzionali alla nuova destinazione museale.

La proposta di progetto è rivolta all'insediamento nel Forte e nel borgo di funzioni di tipo turistico-ricettivo, museali e di servizio, oltre a vari punti di ristoro, esercizi commerciali legati ai musei e un accogliente *hotel de charme*. Questo insieme di servizi e attività concentrate in un punto strategico, al centro dei flussi di turismo tra l'Europa e l'Italia, fanno del Forte di Bard il nuovo polo culturale delle Alpi Occidentali.

Per le finiture interne sono stati rispettati i materiali preesistenti, recuperando quanto effettivamente recuperabile e sostituendo il resto in modo da restituire l'immagine complessiva del Forte. Le pavimentazioni del Forte sono risultate di tre tipi: in pietra, in acciottolato ed in tavole di legno e gli stessi sono riproposti nella realizzazione: sono state inserite tipologie di pavimentazione più industriale solo nelle zone destinate ad impianti tecnologici, servizi e cucine. Sono stati individuati alcuni vani, pochissimi in realtà, che dovevano essere 'di rappresentanza' e che presentano ancora tracce di decorazioni, che sono state recuperate e restaurate, eseguendo

most impressive of the three works is the upper one, which is formed of an enclosure supporting all the buildings and surrounding the Opera di Gola, with its courtyard, and the Opera Carlo Alberto. The latter, with its parade ground ringed by a large arcade leading to the church of Saint Maurice which was transformed in the nineteenth century into a munitions store, and also featured accommodation, warehouses, kitchens, and storage for the fort's food supplies. The underground floors also contain 43 isolation cells. Thanks to the renovation of the Savoy magnificent fortress and some of its appurtenances, a project was created which brings together a collection of innovative areas and services for culture and high-quality reception facilities under one roof.

The restoration project guidelines advocated safeguarding the existing

building in accordance with the general construction criteria, even though - clearly and rightfully - the functionality of the work and the possibility of its use by all, even visitors with disabilities, have led to the certain decisions involving the application of more advanced technologies to facilitate its new intended use. The restoration proposed was designed to enhance the structures as they are, allowing their architectural and functional origins to emerge. The changes made to walls were decided to remove additions and unoriginal structures that interrupt the flow of the original design, or to introduce vertical links required by the building's new use as a museum. The proposed project envisaged the introduction of tourism and reception facilities within the fort and village, as well as museums and service facilities, eateries, museums shops related to an

inviting, traditional hotel. This set of services and activities, concentrated in a strategic point where tourism flows between Europe and Italy converge, make the Fortress of Bard the new cultural hub of the Western Alps. For the interior fittings, the existing materials were maintained, by salvaging the salvageable and replacing the rest in order to complete the overall image of the fort. Three types of flooring were originally found in the fort: flagstone, cobblestone, and wood tiles, and the same have been used in the restoration. More industrial flooring types were included only in the areas intended to house technology systems, the toilets and the kitchens. Some rooms have been set aside for public relations use, which retain vestiges of the original decorations and have been restored, and a series of pictorial displays was added in the surrounding areas.

contemporaneamente tutta una serie di saggi pittorici nelle zone limitrofe.

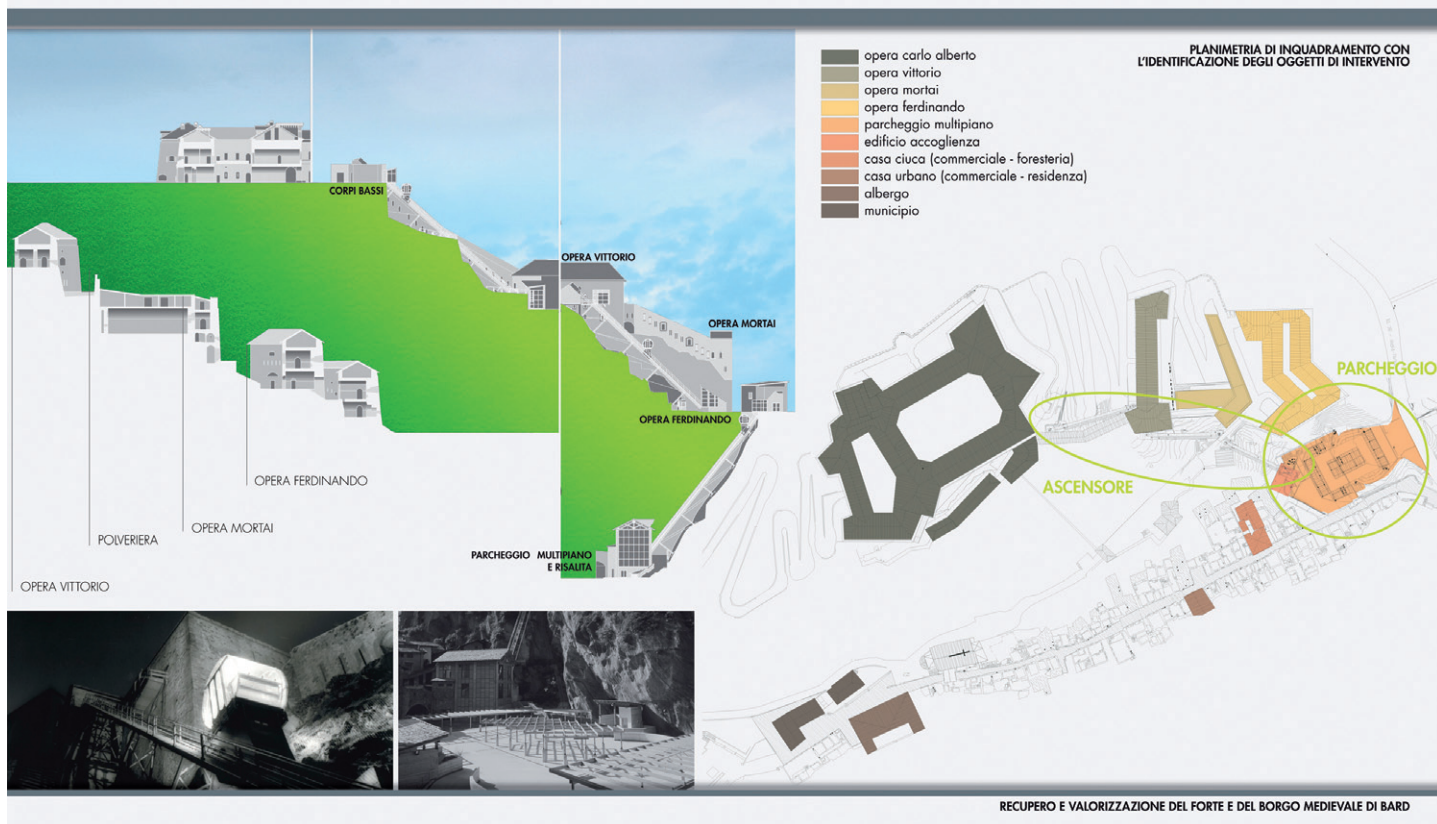
Per risolvere il problema dell'accessibilità in maniera permanente la strategia scelta è stata quella di introdurre mezzi di risalita meccanica, per coprire il dislivello esistente tra il fondovalle e l'Opera Carlo Alberto, di circa 102 metri, sono stati inseriti ascensori ad andamento inclinato, nei primi due tratti, e con percorso verticale per raggiungere il piano dei cortili dell'Opera Carlo Alberto e di Gola; le stazioni di arrivo degli ascensori sono dei parallelepipedi trasparenti e la cabina degli ascensori è un cilindro in cristallo montato su un supporto in acciaio inox. Una particolarissima attenzione è stata prestata al restauro degli intonaci, dei paramenti murari e dei materiali lapidei presenti sulle facciate scegliendo di intervenire in modo da preservare l'immagine che il Forte offre di sé evitando un loro completo rifacimento. Sono stati individuati trattamenti diversi a seconda del tipo di supporto su cui intervenire e dello stato di degrado dello stesso. Nelle zone in cui l'intonaco e le malte interstiziali tra le pietre si presentavano particolarmente erosi e in fase di distacco, si sono resi necessari interventi di preconsolidamento delle superfici. Le murature dei bastioni e di recinzione della strada sono state lavate e liberate dagli infestanti, con ripristino del paramento murario con sigillatura dei giunti e rifacimento delle parti di intonaco, ove presente. All'interno dei cortili, gli intonaci sono stati puliti e consolidati, con chiusura di crepe e fessurazioni e poi tinteggiati con pitture a base di calce stese con un effetto velatura. Mentre gli intonaci delle Opere Mortai, Vittorio e Ferdinando presentavano uno stato di conservazione tale da permetterne il consolidamento e il mantenimento, all'interno dell'Opera Carlo Alberto e di Gola, il pessimo stato degli intonaci esistenti ha indotto a un loro totale rifacimento con malta di calce con finitura a frattazzo fine e tinteggiatura con latte di calce. Sulle facciate murarie in pietra, che tanto caratterizzano l'intera struttura di Fort Bard, gli interventi adottati hanno comportato una rinzaffatura leggera per la chiusura degli interstizi più grossolani tra le pietre. Tutti gli elementi in materiale lapideo come i portali di ingresso, le scalinate, le guide dei cannoni, ecc., che presentavano croste nere e fenomeni di polverizzazione, sono state ripulite con idro-pulitura o rimozione meccanica e consolidate.

To permanently solve the problem of accessibility, the chosen strategy was to introduce mechanical lifts, to cover the difference in height between the valley floor and the Opera Carlo Alberto, which measures about 102 metres. Lifts include inclined lifts in the first two stretches and vertical lifts in the stretch reaching the floor of the courtyards of the Opera Carlo Alberto and Opera di Gola; the lift arrival stations are transparent parallelepipeds and the lift cabins are glass cylinders mounted on a stainless steel support. Great care was taken in the restoration of the plastering, the wall hangings and the stonework on the façades, and the principle underlying the work carried out was the preservation of the image that the Forte projects, rather than totally rebuilding. Different treatments were used depending on the type of material worked on and its state of

decay. In areas where the plaster and the mortar in the cavities between the stones were particularly eroded and loose, surface pre-consolidation treatments were necessary. The rampart walls and those running alongside the road were washed and weeded, the battlement was restored with joints sealed and rendering – where present – renewed. Inside the courtyard, the rendering was cleaned and strengthened, with cracks and fissures sealed and then painted with lime-based paints with a wash effect. While the condition of the plastering inside the Opera Mortai, Opera Vittorio and Opera Ferdinando allowed merely strengthening and maintenance, the existing plastering inside the Opera Carlo Alberto and Opera di Gola was so worse for wear that it was completely redone, using lime mortar with a fine trowel finish and coat of lime wash. On

Fra il fondovalle e l'opera Carlo Alberto (la più alta) si registra un dislivello di circa 100 m che non era pensabile superare con percorsi esclusivamente pedonali in una struttura a destinazione ricettiva e museale quale veniva configurandosi Bard. Il problema dell'accessibilità è stato pertanto risolto in maniera permanente con l'introduzione di mezzi di risalita

meccanica. È stato pertanto progettato e realizzato un sistema di ascensori di tipo inclinato (articolato in tre tratti) e di tipo verticale (ultimo tratto) fino al piano dei cortili delle opere Carlo Alberto e Gola. In generale le strutture di sostegno ed i ballatoi di collegamento di tutti i sistemi sono stati realizzati con strutture portanti in acciaio e coperture leggere.



10 | Planimetria di inquadramento  
Land plan and area concerned  
by the intervention

the stone wall facades, which are such a major feature of the Fortress of Bard, rendering work was carried out to seal the gaps between the larger stones. All the stone features, such as entrance doors, staircases, cannon guides, etc., which had black crusts and showed signs of crumbling, were cleaned with water jet cleaning or removed with mechanical means and then strengthened. The missing parts were reconstructed with similar material found in situ. One distinctive feature of the fort in its present form is the modern architectural elements which blend military systems and new technologies; advanced architecture, at the service of this historical complex and its outstanding natural environment, allows visitors to admire the depth of the valley and the spread of the old village.

## Conclusions

The Fortress and the village of Bard have become the new cultural centre of the Western Alps. Thanks to the renovation of the Savoy magnificent fortress and some of its appurtenances a project was created which brings together a collection of innovative areas and services for culture and high-quality reception facilities under one roof. The museum's spaces were designed to complement its historical tradition and to foster the educational aims that represent its mission. It was intended to convey its vocation as an innovative centre of interpretation, where local culture is expressed and deciphered, offering - at the same time - the impact of the total experience offered by a theme park of this kind. At the heart of the restoration and development project lies the ambition

to make the fort a centre for alpine culture, based on an ongoing dialogue between tradition and modernity. A forum for the understanding and exploration of the Alps of today, with their appeal and contradictions, combined with a perspective on the history and tradition of the area. A cultural project that merges the precision of the scientific and educational mission of its museum with the power of communication offered by the theme park, to allow visitors to discover and learn with fun and excitement. The Fortress of Bard offers visitors privileged access into the heritage of the Valley of Aosta and the lower valley, with the Vallée Culture space, the Info Lounge and the many initiatives related to the Bard/Donnas/Pont Saint-Martin, microsystem, in which Bard plays an integral role.

Le parti mancanti sono state ricostruite con materiale analogo trovato in situ.

Tratto distintivo del Forte nella sua veste attuale sono le moderne strutture architettoniche capaci di fondere impianto militare e nuove tecnologie: architetture d'avanguardia, al servizio del complesso storico e dell'eccezionale contesto naturalistico, permettono di ammirare la profondità della valle e il dispiegarsi dell'antico borgo.

**Conclusioni** Il complesso del Forte e del Borgo di Bard è il nuovo polo culturale delle Alpi Occidentali. Grazie al recupero dell'imponente fortezza sabauda e di alcune aree ad essa connesse, è stato realizzato un progetto che fonde all'interno di un'unica struttura, spazi e servizi innovativi per la cultura e strutture ricettive di alta qualità. Gli spazi museali sono stati progettati per integrare la tradizione storica del museo con la finalità educativa, che ne contraddistingue la missione, la vocazione innovativa del 'centro d'interpretazione', luogo di comunicazione e di decodificazione del territorio che rappresenta, e la esperienza coinvolgente del parco tematico.. Al centro del progetto di restauro e valorizzazione, l'ambizione di fare del Forte un centro di interpretazione della cultura alpina teso entro un dialogo costante tra tradizione e contemporaneità: l'interpretazione e il racconto delle Alpi contemporanee, con il loro fascino e le loro contraddizioni, incorporano la storia e la tradizione alpina. Un progetto culturale che unisce il rigore della missione educativa e scientifica del museo alla forza comunicativa del parco a tema, per capire e conoscere attraverso emozione e divertimento. Il Forte offre al visitatore una porta di accesso privilegiata al patrimonio della Valle d'Aosta e della bassa Valle, con lo spazio Vallée Culture, l' Info Lounge e le numerose iniziative legate al microsistema Bard-Donnas- Pont Saint Martin, di cui è parte integrante.

## SCHEDA DI PROGETTO | PROJECT SHEET

### Recupero e valorizzazione del complesso monumentale «Forte di Bard»

Renovation and development of the «Fortress of Bard» monument complex

Capo progetto, coordinatore generale e direttore lavori | Project manager, general coordinator and works supervisor

Arch. Giuseppe Cacoza

Coordinamento della definizione e attuazione del piano | Coordination of plan preparation and implementation

Regione autonoma Valle d'Aosta con il contributo economico dello Stato Italiano e della Comunità Europea; Soprintendenza ai beni e alle attività culturali

Attuazione del piano | Plan implementation

Finbard s.p.a; Finaosta s.p.a

Responsabile del procedimento | Procedure manager

Mario Maione

con la collaborazione di | in association with

Gian Franco Bellone

Project Management, Progettazione, Sicurezza e Direzione Lavori | Project Management, Planning, Safety and Works Supervision

ATI tra Politecnica Ingegneria e Architettura mandataria, Studio Gurrieri De Vita Gurrieri Architetti e Consilium S.r.l. Servizi d'Ingegneria mandanti

Dati quantitativi | Quantitative data

Superficie del lotto: 50.853 mq | Lot surface area: 50.853 sqm

Superficie utile: 25.890 mq | Usable surface area: 25,890 sqm

Superficie accessoria: 13.609 mq | Accessory surface area : 13,609 sqm

Volume: 178.000 mc | Volume: 178.000 cm

# Conoscere e riqualificare il patrimonio architettonico del Novecento: esperienze e metodologie.

Paola Ascione, Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica.  
Università degli Studi di Napoli Federico II, paola.ascione@unina.it

CASO STUDIO/  
CASE STUDY

**Abstract.** Il patrimonio edilizio pubblico è in parte costituito da quartieri residenziali d'autore in cui le ragioni della valorizzazione si dovrebbero confrontare con quelle della tutela.

L'innalzamento della soglia da 50 a 70 anni per l'apposizione del vincolo di tutela rende le amministrazioni pubbliche e gli enti gestori unici responsabili delle trasformazioni e della salvaguardia di tale patrimonio.

Il contributo si sofferma su alcuni esempi di edilizia residenziale del Novecento oggetto di riqualificazione. Sono evidenziate le particolari strategie adottate, attente al confronto tra peculiarità architettoniche e prestazioni attuali, e comprese in un ventaglio di azioni alla cui base c'è la necessità della conoscenza e della concertazione, sin dalla fase programmatica, dei vari soggetti interessati.

**Parole chiave:** Valorizzazione, Beni culturali, Quartieri d'autore, Riqualificazione, Patrimonio moderno

Il patrimonio pubblico è in gran parte costituito dall'immensa mole di quartieri residenziali di edilizia sociale realizzati a partire dal dopoguerra. Si tratta di realtà molto diverse per qualità architettonica e costruttiva, tipologia, ruolo urbano. In Italia l'edilizia residenziale, in particolare quella realizzata intorno agli anni Cinquanta dagli IACP o nell'ambito del più ragionato piano INA CASA, è spesso firmata da prestigiosi architetti che mediarono più avanzati modelli insediativi europei alla realtà costruttiva di quell'epoca ancora fedele a tecniche tradizionali.

La valorizzazione di questo patrimonio, spesso degradato e comunque generalmente non rispondente alle esigenze dell'abitare contemporaneo e alle recenti normative (soprattutto in materia energetica e sismica), richiede un impegno gravoso per le amministrazioni pubbliche chiamate ad operare nel rispetto delle esigenze di tutela.

La delicata fase di alienazione degli alloggi dal pubblico al privato e l'innalzamento della soglia da 50 a 70 anni dal completamento della costruzione dei beni immobili di proprietà pubblica per poterne dichiarare l'interesse culturale<sup>1</sup>, pongono oggi ulteriori problematiche da affrontare sul piano gestionale e della tutela.

Per il Codice dei Beni Culturali la valorizzazione si caratterizza per

Cognitive study and upgrading of the 20th century architectonic heritage: experiences and methodologies.

**Abstract.** One component of the heritage of publicly funded property developments put up since the Second World War is residential districts designed by leading architects in which upgrading has to take into account considerations of safeguarding. The raising of the threshold from 50 to 70 years before safeguarding norms come into effect means that local authorities and management companies have sole responsibility for the modification and safeguarding of this heritage. This paper looks at some examples of 20th century housing estates designated for upgrading in order to highlight the specific strategies adopted, selected from a range of actions based on the need for accurate knowledge and collective agreement by all the parties involved right from the design phase.

**Key words:** Safeguarding, Modern Heritage, Upgrading, Architect-designed residential districts

The heritage of publicly funded property developments is largely made up of innumerable council housing estates built following the Second World War, a category which varies greatly in terms of architectonic and material quality, typology and urban function. In Italy housing estates, particularly those built during the fifties by IACP or according to the more rational INA-CASA blueprint, were often designed by leading architects who adapted the state-of-the-art residential developments being realised elsewhere in Europe to the reality of the building trade in Italy in those years, where traditional techniques were still prevalent.

This heritage is often now in poor condition, and in any case does not generally respond to contemporary residential requisites or recent norms concerning, above all, energy-saving and anti-seismic measures. Its upgrading

essere finalizzata alla promozione e al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio.

Ma ancora non esiste una consapevolezza diffusa del valore culturale delle «case popolari» e la difficoltà di sottoporre a tutela interi quartieri, benché firmati da architetti protagonisti della storia dell'architettura, impone l'individuazione di strategie complesse con un lunga fase di programmazione. Tali strategie devono essere tese in primo luogo a individuare le caratteristiche peculiari della preesistenza, da confrontare sia con i deficit determinati dal decadimento e dall'obsolescenza prestazionale intervenuta nel tempo sia con l'inadeguatezza funzionale e tecnica delle soluzioni all'origine.

L'attenzione verso l'architettura del Novecento è relativamente recente e ancora oggi è oggetto di dibattito il valore dei quartieri d'autore, frammenti urbani della città moderna, rispetto ad una più condivisa riconoscibilità dei centri storici come patrimonio culturale.

L'importanza della conoscenza ai fini della conservazione dei beni culturali costituisce un concetto che appare fondamentale rispetto alla definizione di strategie opportune. La riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposte a vincolo dovrebbe comprendere il miglioramento delle condizioni di conoscenza in funzione di una migliore azione di conservazione dei beni.

La norma che allunga il limite temporale della tutela appare in controtendenza rispetto a quanto accade in altri Paesi, dove il giusto riconoscimento e la valorizzazione dei siti moderni avviene già da anni attraverso l'adozione di strategie e strumenti attuativi basati su una realistica valutazione delle esigenze, spesso contrapposte, di trasformazione e conservazione del patrimonio architettonico.

In primo luogo sembra opportuno ricordare che l'Unesco introduce siti moderni nella World Heritage List sin dagli anni Ottanta<sup>2</sup>, incaricando DO.CO.MO.MO. International (associazione preposta alla valorizzazione, alla documentazione e alla catalogazione del patrimonio architettonico del XX secolo) di individuare nuovi criteri per la selezione di siti, complessi e architetture moderne. Rispetto ai requisiti stabiliti per i siti storici, nella lista dei criteri per la selezione del Moderno sono stati introdotti requisiti relativi alle caratteristiche innovative e sperimentali delle tipologie e delle tecnologie adoperate, frutto della cultura industriale dell'epoca<sup>3</sup>.

Nello stesso periodo si sviluppano in Europa le prime esperienze di

represents an onerous commitment for local authorities, who are obliged to act in accordance with safeguarding legislation.

Two recent developments have raised further issues involving property management and safeguarding: the alienation of council housing to private buyers, currently a sensitive topic, and the raising of the threshold from 50 to 70 years from the completion of construction for property in public ownership to be declared of cultural interest (Decree Law on Development, art.4, c. 16).

According to the Code of Cultural Assets<sup>1</sup>, upgrading is a matter of promoting and reinforcing knowledge, use and conservation of the cultural heritage. But to date there is no widespread recognition of the cultural importance of «council housing». The difficulty of safeguarding whole urban districts, even when designed by figures who have made architectural

history in Italy, makes it essential to identify complex strategies involving a lengthy design phase: the first priority is to establish the features peculiar to the original constructions, after which they can be matched against both the defects resulting from decay and obsolescence and the functional and technical shortcomings inherent in the original constructions.

It is only relatively recently that any attention has been paid to twentieth century architecture, and still today there is all too little awareness of the value of architect-designed districts as urban fragments of the contemporary city, as opposed to the general consensus accorded to historical city centres as cultural heritage sites. The importance of knowledge for the conservation of cultural assets is a fundamental concept in the definition of appropriate strategies. The upgrading of buildings and designated areas should include the improvement

of the state of knowledge to enable a better conservation strategy for the assets.

The norm brought in by the Development Decree Law (art.4, c.16) prolonging the time limit for safeguarding goes against the trend in other countries, where due recognition and enhancement of modern sites has been on the agenda for years through the adoption of implementation strategies and instruments based on a realistic evaluation of the requisites of transforming and conserving the architectonic heritage, requisites which can be mutually exclusive.

In the first place we can recall that UNESCO has included modern sites in the World Heritage List from the eighties<sup>3</sup>, designating the DO.CO.MO.MO. International (association promoting the documentation and conservation of buildings, sites and neighbourhoods of the modern movement) to identify new criteria for



tutela di quartieri moderni, come quello di Le Corbusier a Pessac o di Oud a Rotterdam. In tutti e due i casi un alloggio del quartiere è stato restaurato filologicamente e adibito a museo, a testimonianza delle peculiarità e della qualità di quell'architettura. Ma mentre il quartiere Kiefhoek di Oud, in pessime condizioni statiche, è stato oggetto di una ricostruzione 'com'era dov'era', mantenendo l'aspetto ma modificando i dettagli costruttivi per migliorare le prestazioni, più articolata è stata la strategia di intervento per la Cité Fruges a Pessac (Veyret, 1990), oggetto di una 'salvaguardia ragionata', ispirata al criterio della reversibilità e fondata sulla sensibilizzazione della popolazione e su misure di vincolo flessibili, supportate da un sistema di incentivi per la riqualificazione degli edifici. Il sito è stato oggetto di un piano ZPPAUP (zone destinate alla protezione e valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico), strumento urbanistico che consente al Comune di svolgere un ruolo attivo e responsabile nell'ambito della salvaguardia. In entrambi i casi la conservazione di un edificio-alloggio a testimonianza del progetto originale è stata possibile grazie alle tipologie edilizie di piccole dimensioni, che ha reso fattibile la destinazione a museo di una delle 'case moderne'.



01 | Isolato del quartiere Kiefhoek a Rotterdam (J.J.P. Oud 1925-29), foto di Paola Ascione.  
Block of Kiefhoek settlement in Rotterdam (J.J.P. Oud 1925-29), photo by Paola Ascione

the selection of sites, neighbourhoods and examples of modern architecture. The ensuing guidelines differ from those for historical sites on account of the inclusion of requisites relating to the innovatory and experimental features of the typologies and technologies adopted as evidence of the industrial culture of the time<sup>3</sup>. This same period saw the emergence in Europe of the first experiences of safeguarding of modern districts, like those designed by Le Corbusier at Pessac and by Oud in Rotterdam. In both cases one housing unit in the district was philologically restored and designated a museum as a record of the architecture's specific features and quality. The Kiefhoek district in Oud was in a disastrous condition, not least in structural terms, and the reconstruction of part of the buildings followed the 'as it was, where it was' model, whereas a more complex intervention strategy was adopted

for the Cité Fruges at Pessac (Veyret, 1990). This district was subjected to 'critical safeguarding', adopting the criterion of reversibility and based on raising awareness in the population and on flexible norms, backed up by a system of incentives for building upgrades. The site was designated a Zone of protection of architectonic, urban and landscape, an urban planning instrument that enables the City Council to play an active and responsible role in the matter of safeguarding. In both cases the conservation of just one building or housing unit as evidence of the original project was made possible by the small-scale construction typology. Clearly in Italy there are different issues at stake, and the legislation regarding cultural assets does not make it feasible for safeguarding schemes to be introduced in a short space of time, exploiting the synergies between local authorities and Superintendances.

In Italia le problematiche sono ovviamente diverse e la legislazione dei beni culturali non consente di adottare in tempi brevi piani di salvaguardia che sfruttano le sinergie tra gli enti locali e le soprintendenze. Inoltre l'edilizia sociale, soprattutto nel caso dei quartieri IACP o INA CASA, è caratterizzata da tipologie più o meno intensive, in genere case plurifamiliari a più piani, dove sarebbe complesso applicare criteri simili a quelli francesi. In nessun caso, a torto o a ragione, si è mai pensato di consentire la conservazione di un alloggio tipo a scopo museale. I quartieri progettati da Libera, Albini, Vaccaro, Cosenza e da tanti altri autorevoli architetti del Novecento, testimoniano l'impegno progettuale per la realizzazione di case moderne. Ma spesso questi edifici significativi mostrano oggi i propri limiti costruttivi, dovuti alla forte sperimentazione tecnica, facendo perdere di vista il valore di quegli alloggi razionali e i contenuti innovativi che quei complessi residenziali avevano ed hanno anche sul piano urbano e non meramente edilizio.

Condizione necessaria per avviare programmi di riqualificazione sembra pertanto essere la condivisione di quegli stessi valori di modernità che a loro appartengono, anche se non sono attualmente riconoscibili a causa dell'incuria, del degrado e delle trasformazioni subite dagli edifici. Questa sfida culturale è necessaria e propedeutica a qualsiasi strategia attuativa e potrebbe partire proprio da quegli enti preposti alla ricerca ed alla formazione, come l'Università.

Un caso emblematico in tal senso è quello della città di Carbonia, tipico esempio di una «città di fondazione» del «ventennio fascista». Per la città sarda è stato avviato un progetto integrato che prevede a fianco della riqualificazione varie azioni 'immateriali' di formazione, di ricerca scientifica, di divulgazione, tra cui il CIAM, museo a cielo aperto (Peghin, 2010). Il vasto programma include anche il recupero di complessi IACP in fase di alienazione, attualmente di proprietà privata per circa il 50% degli alloggi.

Il processo di valorizzazione e riqualificazione della città prende le mosse dalle ricerche sviluppate nell'ambito dell'Università di Cagliari<sup>4</sup>; successivamente l'Amministrazione Pubblica ha consentito l'attuazione di un programma ambizioso sul piano tecnico, economico e culturale. Sul piano operativo il lavoro si è concretizzato nel PUC e nell'attività di divulgazione della conoscenza con la pubblicazione di una guida alle architetture di Carbonia, l'organizzazione di seminari,

Moreover the housing estates that benefited from massive public funding in the post-war years, above all the IACP or INA-CASA districts, are characterised by an intensive accommodation density, generally apartment blocks, where it would be very complicated to apply criteria similar to the ones adopted in France. In no case in Italy, whether rightly or wrongly, has anyone ever thought of conserving a typical housing unit as a museum.

The districts designed by Libera, Ridolfi, Albini, Vaccaro and Cosenza (to cite just a few of the protagonists of twentieth century architectural culture) testify to the expertise that went into designing this modern housing. Nonetheless, all too often these significant buildings are now showing their inherent construction limits, due to the experimental nature of both their design and technical features, causing the value of the single

units and the innovative features of the housing estates to be lost sight of, even though they have made, and continue to make, a significant impact in urban as well as construction terms.

Thus a necessary condition for undertaking upgrading programmes in these districts appears to be the endorsement of the values of modernity that pertain to them, even though they may not be currently recognisable on account of the neglect, decay and transformations the buildings have undergone. This cultural challenge is a necessary preliminary to any implementation strategy and could well start in the institutions charged with research and education like the universities.

An emblematic case is Carbonia, a typical example of a new town built in Sardinia during the Fascist era. An integrated project has been launched which, in addition to the upgrading, features various 'immaterial' actions

convegni, e master, svolti in collaborazione con DO.CO.MO.MO. Italia. Fondamentale la formula di cooperazione tra Università, associazioni culturali e Amministrazione Pubblica soprattutto in fase programmatica<sup>5</sup>.

Altro esempio paradigmatico è il caso Olivetti ad Ivrea. Da qualche anno si sta portando avanti con successo l'istanza per l'inserimento nella lista del Patrimonio Unesco dell'architettura olivettiana, ovvero di quelle opere commissionate da Adriano Olivetti a personalità emblematiche della cultura architettonica. La proposta, che riguarda anche complessi residenziali come le case per impiegati con famiglie numerose nel Quartiere di Castellamonte progettate nel 1942 da Figini e Pollini, si sviluppa nell'ambito di un ampio programma di valorizzazione partito dalla dismissione della Olivetti, ovvero dalla riconversione delle fabbriche ad altre destinazioni d'uso e dall'alienazione della proprietà immobiliare. Nel 1996 il Comune di Ivrea affida a giovani architetti la catalogazione degli edifici. Da quel momento si sviluppa una serie di iniziative per sensibilizzare la popolazione sull'interesse architettonico di case, uffici, fabbriche e servizi. Tra queste la realizzazione del MAM, museo a cielo aperto caratterizzato da un percorso che segnala con pannelli descrittivi le emergenze architettoniche. L'obiettivo è quello di impedire che la dismissione della fabbrica e l'eventuale frammentazione delle proprietà cancellassero il valore di appartenenza delle singole opere ad un unico grande complesso urbano, testimonianza del programma culturale voluto da Adriano Olivetti. Per ovviare ai problemi derivanti dall'alienazione dei beni (passati alla Pirelli Real Estate) e dal riscatto delle abitazioni da parte degli inquilini, è stato redatto un Piano del Colore sperimentato con interventi pilota di manutenzione e recupero su alcune palazzine del quartiere di Canton Vesco (Giacopelli, 2003). Il lavoro restituisce norme per gli interventi di manutenzione e riqualificazione, basate su un repertorio di soluzioni tecniche tipo. Sulla base della Carta della Qualità, scaturita dalla catalogazione, sono state definite le caratteristiche dei quartieri moderni olivettiani individuandone i caratteri distintivi, tra cui l'esposizione eliotermica, i rapporti tra volumi pieni e spazi aperti, i tipi edilizi seriali afferenti a progetti unitari e d'autore<sup>6</sup>. Anche in questo caso le attività di indagine precedono la fase di riqualificazione nell'ambito di un più ampio programma di valorizzazione che parte da una rigorosa base

of formation, scientific research and dissemination, including an open air museum named CIAM (Peghin, 2010). The vast programme also includes the reacquisition of IACP developments declared available for alienation, 50% of the housing capacity being currently in private ownership. The process of the town's enhancement and upgrading has begun with research carried out at the University of Cagliari<sup>4</sup>. Subsequently the local administration has overseen a programme characterised by ambitious technical, economic and cultural objectives. The programme's implementation is ensured by the PUC (Piano Urbanistico Comunale) and dissemination of knowledge through publication of a Guide to architecture in Carbonia and organization of seminars and conferences, masters' courses and other initiatives of an educational and cultural nature, in collaboration with Docomomo Italia.

The formula of collaboration between University, cultural associations and local authorities is in fact fundamental, above all at the planning phase<sup>5</sup>. Another paradigmatic example is the case of Olivetti at Ivrea. Over the last few years good progress has been made towards having 'Olivettian architecture' included in the UNESCO World Heritage List. This label covers the buildings commissioned by Adriano Olivetti from many of the protagonists of twentieth century architectural culture. The proposal, which also includes housing estates like the houses for employees with large families in the Castellamonte district designed in 1942 by Figini & Pollini, forms part of a broad upgrading programme that started when the Olivetti factory was decommissioned, with the conversion of plant for other uses and selling off of real estate. In 1996 the Ivrea City Council commissioned a group of young architects to classify

the buildings. Since then a series of initiatives have been launched to raise the population's awareness of the architectonic value of houses, offices, plants and services. One such initiative was the creation of the open air museum called MAM, offering an itinerary with a series of panels describing the various architectural features. The goal of the MAM was to prevent the decommissioning of the factory and the likely fragmentation of the properties from obliterating the fact that the individual features belonged to one great urban complex, evidence of the cultural programme championed by Adriano Olivetti. In order to confront the problems deriving from the alienation of the assets (via the Pirelli Real Estate) and the acquisition of housing units by residents, the City Council asked the architect in charge of coordinating classification of the buildings, Giacopelli, to draw up a *Piano del Colore* which included

conoscitiva e da una successiva azione divulgativa e partecipativa. Un esempio interessante per la sperimentazione di strategie partecipative e di strumenti flessibili per la riqualificazione dei complessi residenziali è quello sviluppato a Lignon (Graf e Marino, 2009), quartiere satellite di Ginevra realizzato tra il 1963 e il 1971 su progetto di Georges Addor. La città giardino, completa di attrezzature e servizi, ospita 7000 abitanti e 2700 alloggi (di cui 1100 di edilizia sovvenzionata e popolare) concentrati in un lungo e imponente edificio a blocco alto da 11 a 15 piani, e due edifici a torre da 26 e 30 piani. Primo esempio svizzero di prefabbricazione con il sistema «tunnel», gli edifici si caratterizzano anche per la vasta superficie di *curtain wall* composto da pannelli in legno e alluminio assemblati in cantiere, causa di un'elevata dispersione termica oggi non sostenibile. La riqualificazione, nata dall'esigenza di abbattere i costi energetici nel rispetto del valore della preesistenza, presenta un duplice problema: il primo, di ordine tecnico, riguarda la ricerca di una soluzione che concili l'esigenza di retrofit tecnologico con la necessità di mantenere l'aspetto dell'involucro; il secondo, di ordine più espressamente procedurale, legato alla gestione degli interventi, piuttosto complessa anche per la compresenza di alloggi sociali e alloggi privati.

Nel 2009 inizia la politica di salvaguardia e Lignon viene dichiarata sito protetto; successivamente la Commission des Monuments et des Sites inizia ad elaborare il *Plan de Site*. Considerata la complessità del caso, l'Office du Patrimoine et des Sites, il Servizio Energia del Cantone e il Comitato degli abitanti di Lignon si sono costituiti come unica committenza affidando, agli esperti del Laboratorio di Tecnica e Conservazione dell'Architettura Moderna (TSAM) dell'École Polytechnique Fédérale de Genève e del Groupe Energie dell'Université de Genève, uno studio specifico per l'indagine sui caratteri architettonici e sulle problematiche energetiche dell'insediamento coordinato dal prof. Franz Graf.

Il lavoro è stato articolato in quattro fasi: la prima di «Analisi e sviluppo» riguarda la diagnostica e la documentazione; la seconda definisce i possibili «Livelli di intervento» (manutenzione, recupero, ristrutturazione, sostituzione del sistema di facciata); la terza consiste nella «guidance table», matrice comparativa dei dati riferiti alle diverse tipologie di intervento; la quarta riguarda i prototipi e le specifiche di progetto, ed è finalizzata all'elaborazione di un repertorio

pilot maintenance and refurbishment schemes for blocks of flats in the Canton Vesco district (Giacopelli, 2003). The idea was to come up with a repertory of technical solutions in addition to the recommendations that featured in the Piano. For its part the City Council, on the basis of the Quality Charter that came out of the classification, established the salient characteristics of the modern districts of the Olivetti estate, including the exploitation of direct sunlight for heating, the attention to building mass and open spaces, and the types of modular construction associated with coherent architect-designed projects<sup>6</sup>. In this case, too, cognitive study activities preceded the redevelopment phase in the context of a broader programme of enhancement which started from a rigorous knowledge of the existing reality and subsequent initiatives of dissemination and participation.

An interesting example of the experimentation of participatory strategies and flexible instruments in upgrading housing estates was developed at Lignon (Graf and Marino, 2009), a satellite district of Geneva, in the years 1963-1971, to a project by Georges Addor. The garden city complete with facilities and services has 7000 inhabitants and 2700 housing units (1100 of them council owned) located in one long, imposing block with from 11 to 15 storeys and two towers with 26-30 storeys. This was the first example in Switzerland of prefabricated building using the «tunnel» system: the buildings are also characterised by a vast area of curtain wall made out of wooden and aluminium panels assembled on site, which by the current benchmark is responsible for an unsustainable level of heat loss. The upgrading was made necessary by the need to reduce energy costs while respecting the value of the original

building. Designers were faced with a dual problem: firstly, at the technical level, to find a solution that could reconcile the need for a technological retrofit with the conservation of the appearance of this curtain wall; and secondly, at the executive level, how to manage the interventions in a situation in which both council housing and private property coexisted. In 2009 the official safeguarding policy for Lignon came into effect and it was declared a protected site; thereafter the Commission des Monuments et des Sites began to draw up a Plan de Site. In view of the complexity of the case, the Office du Patrimoine et des Sites, the Canton Energy Board and the Lignon residents' committee joined forces to form a single client, commissioning an investigation of the site's architectonic features and energy issues. This was prepared by the Laboratory of Technique and Conservation of Modern Architecture

di soluzioni tipo (di dettaglio) riferibili ai diversi livelli di intervento. Questi dati parametrizzabili costituiscono il riferimento per la scelta dell'opzione meno invadente sul piano della conservazione e più efficiente sul piano prestazionale. La tipologia dell'intervento può essere scelta dagli abitanti, in base alle proprie esigenze e disponibilità economiche, tra il ventaglio di soluzioni tipo. Il repertorio, allegato al Plan de Site, diviene uno strumento operativo di indirizzo e di controllo per la realizzazione degli interventi estremamente flessibile.

Dalle riflessioni svolte emerge innanzitutto l'esigenza di chiarire quali sono i valori architettonici e culturali che riguardano i quartieri d'autore. I citati criteri adottati per la Modern Heritage List possono costituire un primo riferimento, ma è anche vero che il riconoscimento di bene culturale è di fatto connesso al concetto di autenticità, termine che acquista particolare rilevanza quando si tratta di patrimonio moderno: «L'autenticità rappresenta infatti una vera e propria sfida per gran parte dei manufatti architettonici moderni, intenzionalmente pensati in termini di caducità e brevità e programmaticamente sperimentali nell'uso dei materiali e delle tecniche» (Casciato, 2000). Di qui l'esigenza di guardare ai quartieri d'autore come risorse culturali complesse, la cui tutela richiede il superamento di una visione statica dell'architettura moderna come luogo di memoria a favore di una prospettiva aperta alle ragionevoli istanze dell'abitare contemporaneo.

Alla base della conoscenza, sarebbe opportuna una catalogazione dei quartieri sulla base delle peculiarità della preesistenza, del grado di rispondenza di queste alle esigenze attuali, del grado di trasformazione raggiunto, ovvero dell'autenticità riscontrabile.

L'esperienza di Pessac ha aperto il confronto tra esigenze di tutela del Moderno e risposta alle esigenze dell'abitare contemporaneo. È uno dei primi casi di strategie di tutela che da un lato tendono alla conservazione attraverso il restauro filologico dei singoli edifici tipologicamente rappresentativi, dall'altro attuano un programma di recupero dell'insieme del complesso residenziale a scala di quartiere. Tuttavia va rilevato che oggi le urgenti istanze di sostenibilità ambientale rendono ancora più urgenti e necessari gli interventi di adeguamento e di riqualificazione, rimettendo in discussione la conformità delle soluzioni tecniche originarie rispetto ai problemi energe-

(TSAM) in the Ecole Polytechnique Fédérale of Geneva and the Groupe Energie in the University of Geneva, coordinated by Prof. Franz Graf. It was organized in four phases: first «Analysis and development», concerning diagnosis and documentation; then the possible «Levels of intervention» (maintenance, rehabilitation, restructuring and substitution of the curtain wall surface system); then came the «guidance table», which provided comparison of all the data referring to the various intervention typologies; and finally the details of prototypes and projects, drawing up a repertory of standard solutions relating to the various levels of intervention. Once this data had been processed to provide parameters it could be used to choose the least invasive option in terms of conservation and the most efficient in terms of performance. The choice of typology and the amount of

time required for the intervention were left to the residents of each housing unit, according to their requirements and financial possibilities. The outcome of this investigation was attached to the Plan de Site, serving as an instrument for the implementation of the interventions. The fact that energy efficiency was the chief priority illustrates just how sensitive a task it is to ensure the safeguarding of modern constructions against the parameters of restoration, maintenance and redevelopment.

Following these reflections we are faced first and foremost with the need to clarify the architectonic and cultural values which characterise architect-designed urban districts. The criteria mentioned above for the Modern Heritage List can provide a first benchmark, but it is also true that recognition of a 'cultural asset' is actually bound up with the concept of authenticity, a term that

tici. Nel caso di Lignon, ad esempio, la necessità di elevare il livello di isolamento termico del curtain-wall è diventato il volano per la realizzazione di uno strumento di indirizzo per la salvaguardia dei valori architettonici del quartiere.

Come dimostrano alcune recenti ricerche scientifiche sviluppate nel settore della Tecnologia dell'Architettura, le esigenze di sostenibilità determinano altre priorità per il miglioramento della qualità abitativa rendendo fondamentale individuare modalità operative che consentano di preservare il valore documentale di tali architetture dal punto di vista storico e architettonico.

03 | Il quartiere satellite di Lignon  
(foto di Paola Ascione).  
*Lignon (photo by Paola Ascione).*

03 |



takes on particular significance when we are dealing with the modern heritage. «Authenticity represents a genuine challenge for most modern architectonic creations, which were deliberately conceived in terms of impermanence and brevity and were explicitly experimental in their use of materials and techniques» (Casciato, 2000, translation of the author). Hence the need to consider architect-designed urban districts as complex cultural resources in the light of safeguarding, making it necessary to go beyond a static vision of modern architecture as a repository of memory and adopt an attitude that is open to the reasonable requisites of contemporary living. In this sense there is a need for a project, also at the local level, to classify these districts on the basis of the particular features of the original building, the degree to which they match up to current needs, and the degree of transformation achieved, or

in other words of 'verified authenticity'. The experience at Pessac has opened up a confrontation between requisites of safeguarding the Modern and response to the needs of contemporary living. It is one of the first cases of strategies of safeguarding which on one hand foster conservation by means of philological restoration of the typologically representative individual buildings, and on the other implement a rehabilitation programme for a whole residential complex at the district scale. However, it must be pointed out that nowadays the urgent requirements of environmental sustainability make upgrading interventions all the more urgent, calling into question to what extent the original technical solutions conformed to energy issues. In the case of Lignon, for example, the need to increase the level of heat insulation in the curtain-wall became the catalyst for realising an orientational instrument for safeguarding the district's

Il problema riguarda non solo le soluzioni tecniche di dettaglio, spesso obsolete e inadeguate, ma anche il mancato soddisfacimento dei requisiti minimi abitativi corrispondenti agli standard attuali rispetto a quelli del dopoguerra.

La salvaguardia dell'ambiente costruito non può quindi essere affidata al solo regime di protezione messo in atto dagli enti preposti, ma va coordinata e sostenuta da strumenti di indirizzo flessibili e applicabili ai vari livelli di intervento dalla manutenzione alla riqualificazione, in cui l'aspetto conoscitivo resta un tassello ineludibile del processo attuativo. Va precisato che l'esperienza di Ivrea ha dimostrato nel tempo che la corretta formulazione di norme non è sufficiente a garantire la qualità degli interventi, sulla quale incidono oltre alla qualità dell'impresa e della direzione lavori, anche il tenore dell'investimento dei proprietari. Tale difficoltà può essere superata attraverso la coscienza collettiva dell'importanza del patrimonio architettonico ereditato, e da strumenti operativi più flessibili, come il repertorio di soluzioni tipo elaborato a Lignon.

Emerge quindi la duplice necessità di definire una piattaforma comune tra i soggetti coinvolti (soprintendenze, enti locali, proprietari e/o inquilini, studiosi e ricercatori) e di dotarsi di strumenti tecnici idonei che indirizzino i progetti di volta in volta verso operazioni di manutenzione, recupero, adeguamento e riqualificazione, che possono avvenire anche in tempi diversi, a seconda dei singoli edifici o elementi interessati, delle esigenze economiche e delle condizioni procedurali.

Il recente episodio di Carbonia costituisce il tentativo di superare in una realtà tutta italiana le difficoltà gestionali attraverso strumen-

architectonic assets. As has been shown by recent research in the sector of Architecture Technology, the requirements of sustainability determine other priorities for the improvement of residential quality, and it becomes essential to identify operative modalities that make it possible to conserve the significance of this architecture in terms of historical and architectonic documentation. The problem concerns not only the detailed technical solutions, all too often obsolete and inadequate, but also the failure to meet the minimum residential requisites corresponding to the current benchmark as opposed to those in force in the post-war years. The safeguarding of the architectonic heritage cannot be left merely to the relevant institutions; it has to be coordinated and reinforced by flexible orientational instruments that apply to all levels of intervention,

from maintenance to upgrading, where the cognitive aspect remains an inescapable element in the implementation process. Thus we can recognise a dual need to define the common ground for all interested parties (Superintendances, local authorities, owners and/or tenants, scholars and researchers) and to make available suitable technical instruments which can guide intervention projects whether they involve maintenance, rehabilitation or redevelopment, enabling them to be carried out at different times for individual units or buildings, and catering for different economic and executive conditions. The recent experience of Carbonia represents an attempt to overcome, in a typically Italian context, the management difficulties by means of instruments which range from an outline agreement among the parties involved in the project of redevelopment and enhancement

ti che vanno dal protocollo d'intesa tra enti interessati e coinvolti nell'opera di riqualificazione e valorizzazione (Comune, Università, DO.CO.MO.MO.), agli strumenti urbanistici, alle azioni di conoscenza e di divulgazione. Una visione che si potrebbe definire sostenibile, in quanto aperta a nuovi modelli di collaborazione comprendenti la riqualificazione all'interno di un più ambizioso programma di valorizzazione, che vede nella diffusione della conoscenza la condizione indispensabile per stabilire obiettivi comuni e condivisi.

Su questo aspetto ancora poco è stato fatto in Italia, soprattutto nel caso dei quartieri d'autore del dopoguerra. L'urgenza di strategie in grado di garantire l'effettiva valorizzazione del patrimonio pubblico è ormai evidente, ed alla luce della grave crisi economica e della progressiva alienazione dei beni, sarà forse l'ultima occasione per lo sviluppo di azioni coordinate di forte impatto sociale.

#### NOTE

<sup>1</sup> D. L. 13/05/ 2011, n. 70, art.4, c. 16.

<sup>2</sup> Cfr. Identification and Documentation of Modern Heritage. World Heritage papers, n.5., 2003.

<sup>3</sup> Lo studio è in parte pubblicato nel "Journal DO.CO.MO.MO.", n.18, 1998.

<sup>4</sup> Si fa riferimento al lavoro svolto dal gruppo di ricerca che fa capo ad Antonello Sanna, professore ordinario presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Cagliari.

<sup>5</sup> Lo scorso anno il progetto «Carbonia Landscape Machine» ha vinto il Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa.

<sup>6</sup> I caratteri sono contenuti nelle norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore di Ivrea.

(Town Council, University, DO.CO.MO.MO.), to the urban planning instruments, and the cognitive and dissemination actions. This is what it means to adopt a sustainable outlook, open to new models of collaboration which include upgrading within a more ambitious programme of enhancement and recognises in the dissemination of knowledge an indispensable condition for establishing common, shared objectives.

To date little has been done in this respect in Italy, above all in the context of architect-designed districts dating from the post-war years. The sensitive phase of selling off public property has its own consequences for these significant sites which are all too often in poor condition and inefficient. The urgency of finding strategies able to ensure a true enhancement of the public heritage is now perfectly obvious, and in the light of the serious economic crisis and the on-going

alienation of public property, this may be the last chance to develop coordinated actions able to make a strong social impact.

#### NOTES

<sup>1</sup> D. L. 13/05/ 2011, n. 70, art.4, c. 16.

<sup>2</sup> Cfr. Identification and Documentation of Modern Heritage. World Heritage papers, n.5, 2003.

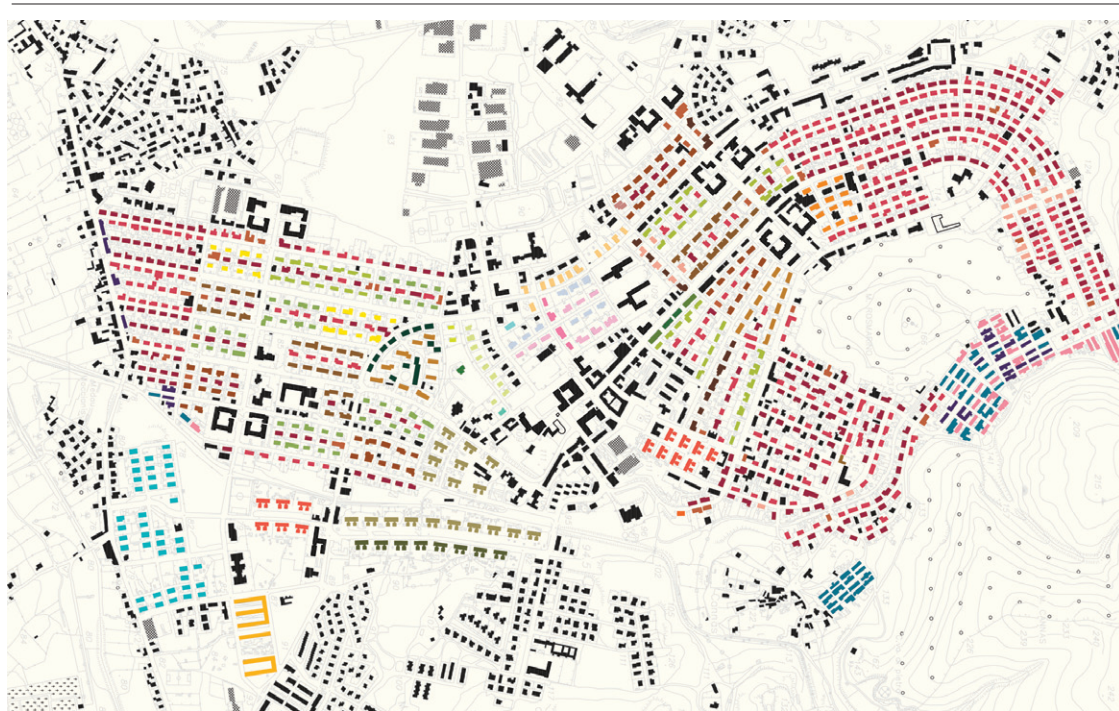
<sup>3</sup> The study was published in part in «DO.CO.MO.MO Journal», n.18, 1998.

<sup>4</sup> The work in question was carried out by the research group led by Antonello Sanna, Professor, Facoltà di Architettura, Università di Cagliari.

<sup>5</sup> Last year the project «Carbonia Landscape Machine» won the Council of Europe Landscape Prize.

<sup>6</sup> The details are specified in the technical implementation norms for the Ivrea Local Development Framework





<p><b>TIPOLOGIA LACCHI NORMALE</b> Casa bi-unità quadrifamiliare per operai, realizzata in 44 unità nella prima fase di edificazione (1933). Questo tipo è articolato su due piani e realizza in tutta 4 alloggi uguali e con ingressi indipendenti. Ogni alloggio è composto di un pranzo-soggiorno, una cucina, un servizio igienico e due camere per una superficie totale di 50 mq. Le scale disposte ai lati collegano da contrattori per la volta a botte che reggono i pilastri intermedi. Le murature portanti sono in trafilata e non è simmetrico.</p> <p>prospetto principale prospetto laterale assonometrico piano piano terra/primo piano</p>	<p><b>TIPOLOGIA LACCHI RIDOTTA</b> Casa bi-unità quadrifamiliare per operai, realizzata in 12 unità nella prima fase di edificazione (1933). Questo tipo è articolato su due piani e contiene in tutto 4 alloggi uguali e con ingressi indipendenti. Ogni alloggio è composto da pranzo-soggiorno, cucina, bagno, camera. Le scale disposte sui lati corti fungono da contrattori per la volta a botte che reggono il sovrappioppo. Le murature portanti sono in trafilata e non è simmetrico.</p> <p>prospetto principale assonometrico piano piano terra piano piano primo</p>	<p><b>TIPOLOGIA SANTI</b> Casa bi-unità quadrifamiliare per operai, realizzata in 47 unità nella prima fase di edificazione (1933). Si distingue dalle altre tipologie perché lo coperto è a capanna e la muratura facciata a vista regge il sovrappioppo. L'attacco degli architravi delle finestre. Ciascuna unità edilizia si articola su due piani con due alloggi perfettamente uguali per piano. Ogni alloggio è composto da pranzo-soggiorno, due camere, cucina, bagno. Le scale degli anelli a vista ribassato che sostengono il sovrappioppo intermedio sono contraddistinte dalle scale formate da due rampe parallele e disposte sui lati corti dell'edificio. La presenza della scala permette, inoltre di ricavare il piano terra in scala per un ripostiglio.</p> <p>prospetto principale assonometrico piano piano tipo</p>
<p><b>TIPOLOGIA LENTI</b> Casa bi-unità quadrifamiliare per operai, realizzata nella prima fase di edificazione (1933). Il prospetto principale è allungato nella parte centrale da un arco che permette di raggiungere i due ingressi degli alloggi di piano terra disposti nel retro.</p> <p>Ogni alloggio è composto da zona pranzo-soggiorno, cucina, servizio igienico, due camere di ingressi agli alloggi del primo piano vengono regolati tramite due scale composte da una rampa longitudinale e da una portinale al prospetto longitudinale.</p> <p>prospetto su strada assonometrico piano piano terra</p>	<p><b>TIPOLOGIA A (casa per dirigenti)</b> Casa unifamiliare per dirigenti, realizzata in 8 unità durante la prima fase di edificazione (1933). L'edificio è articolato su due piani. La distribuzione interna comprende: pranzo-soggiorno, un servizio, una cucina due camere, due servizi igienici di piano terra, tre camere due bagni su due livelli, terrazza e un bagno di primo piano. La struttura è in muratura portante mentre il sovrappioppo è dato da solette in cemento armato con nervature perpendicolari e orizzontali e da elettroli speciali e forati.</p> <p>prospetto su strada prospetto laterale assonometrico piano piano terra piano piano primo</p>	<p><b>TIPOLOGIA IMPIEGATI B</b> Casa bi-unità bifamiliare per impiegati, realizzata in 9 unità nella prima fase di edificazione (1933). Sul lato lungo, disposto parallelamente alla strada sono localizzati i due ingressi.</p> <p>Ogni alloggio è composto da: pranzo-soggiorno, cucina, servizio igienico, ripostiglio di piano terra, tre camere ad un bagno di primo piano. La struttura portante è in muratura.</p> <p>prospetto su strada assonometrico prospetto laterale piano piano terra/primo piano</p>
<p><b>TIPOLOGIA IMPIEGATI C</b> Casa bi-unità bifamiliare per impiegati, realizzata in 9 unità nella prima fase di edificazione (1933). Si tratta di edifici articolati su due piani con scala centrale. Ogni alloggio comprende due piani ed è così composto: soggiorno - pranzo, cucina, un servizio igienico, una camera, un ripostiglio, tre camere, un bagno ed uno bagno di primo piano. La struttura portante è in muratura. Sono eseguite in gruppi di 3 su altrettanti solai, che si susseguono.</p> <p>prospetto principale assonometrico piano piano terra/primo piano</p>	<p><b>TIPOLOGIA IMPIEGATI D</b> Casa bi-unità bifamiliare per impiegati, realizzata in 4 unità durante la prima fase di edificazione (1933). È l'unico tra le tipologie per impiegati che non è simmetrico. L'ingresso ad un alloggio è situato sotto una piccola loggia, mentre l'altro è posizionato in corrispondenza dell'intersezione dei due corpi, entrambi gli alloggi comprendono: due piani pranzo - soggiorno, una cucina, un servizio igienico, ed uno bagno di piano terra, tre camere ad un bagno di primo piano.</p> <p>prospetto su strada assonometrico piano piano terra piano piano primo</p>	<p><b>TIPOLOGIA SANTI RIDOTTA</b> Casa bi-unità a due piani quadrifamiliare per operai, realizzata in 40 unità nella prima fase di edificazione.</p> <p>Ciascuna unità edilizia si articola su due piani con due alloggi perfettamente uguali per piano. Ogni alloggio comprende un soggiorno, una cucina, un servizio e due ripostigli. Inoltre è presente un ingresso, buco con logg verticali e buco con logg verticali in modo da esercitare mediamente la scatola muraria.</p> <p>prospetto assonometrico piano piano terra piano piano primo</p>

LEGENDA UNITA' TIPOLOGICHE

	Villa Salsola		Operai XIII Dicembre		Operai Gra M		Operai Q_5
	Diligenti A		Operai B1 Intensiva		Operai Gra M Modificata		Operai O_SN
	Diligenti K		Operai D'Angelo		Operai Gra N		Operai Santi Normale
	Diligenti R		Operai Di Tommasi		Operai Gra N		Operai Santi Ridotta
	Impiegati B		Operai G		Operai Lasci Normale		Piano Tupini A_N
	Impiegati C		Operai Gra B		Operai Lasci Ridotta		Piano Tupini B_N
	Impiegati D		Operai Gra B_3 appartamenti		Operai Lenti Grande		INA Casa
	Impiegati E_2		Operai Gra B_4 appartamenti		Operai Lenti Normale		
	Impiegati L_5		Operai Gra M		Operai Montuori		

COMUNE DI CARBONIA

P.U.C.  
PIANO URBANISTICO COMUNALE

IN ADEGUAMENTO AL  
PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

Ufficio Tecnico Comunale - Area Urbanistica, Territorio e Ambiente

Quadrante generale:

Ing. Giampaolo Porcedda

Progettista:

Ing. Enrico Potenza

Collaboratori:

Geom. Giorgio Aili

Ing. Erika Daga

Ing. Maria Grazia Mannal

Geom. Marcello Floris (elaborazioni CAD)

Consulenza specialistiche

Prof. Ing. Antonello Sarma

(Bari Identitari) Piano di riqualificazione e recupero

DEPARTAMENTO DI ARCHITETTURA - UNIVERSITA' DI CAGLIARI

Ing. Aldo Varini (Dimensionamento ed elementi strutturali)

Dot. Agr. Gaetano Cipolla (Agronomia e Pedologia)

Dot. Giuseppe Fara (Analisi della popolazione)

Dot. Geol. Lorenzo Ottali (Geologia)

Dot.ssa Carla Perra (Archeologia)

Arch. Elena Pinodda (Bari Paesaggistici Archeologici)

Ing. Verdiana Anedda (Bari Paesaggistici Insedativo)

Ing. Sergio Barnacoli (Bari Paesaggistici Insedativo)

Ing. Valerio Piria (Elaborazione GIS)

Dot. Geol. Alessio Mureddu (P.A.I.)

Ing. Nicola Todda (P.A.I.)

Il sindaco

Ing. Salvatore Chirchi

l assessore

Giuseppe Casti

tel. n.

ALLEGATO A\_TAVOLA 5

Utile

CENTRO MATRICE

PIANO DI RIQUALIFICAZIONE E RECUPERO

QUADRO SINOTTICO DEI TIPI EDILIZI

scale

data

Febbraio 2009

protocollo

nome file

formato

formato

**TIPOLOGIA K**  
Caso unifamiliare per dirigenti, realizzato in una sola unità durante la prima fase di edificazione. L'edificio è articolato su due piani con l'ingresso disposto in posizione centrale. Rispetto allo tipologia A, di cui questo edificio è un'evoluzione, il numero degli ambienti interni è aumentato; c'è un piano seminterrato ed il sottotetto è utilizzabile. La struttura è in muratura portante mentre il soletto è detto da solette in cemento armato con nervature parziali o integrate e da mattoni speciali a forata.

**TIPOLOGIA E2**  
Caso semi-intensivo per impiegati, realizzato in 11 unità durante la seconda fase di edificazione (1940) nell'espansione ad est. L'edificio è articolato su tre piani con due alloggi per piano. Gli alloggi del piano terra sono divisi dagli altri per l'accesso alle logge. Gli alloggi sono composti da sequenti ambienti: prima-camera, soggiorno, due camere. E inoltre presenta un piano seminterrato che ospita 5 locali destinati al servizio degli alloggi. La struttura portante è in muratura mentre gli arzionamenti sono di soletti misti. Le verande ed i ripari dei vancosce poggiano su vetrate sito romano.

**TIPOLOGIA GRA B**  
Edificio ad un piano di forma poliedrica o base rettangolare molto allungata, sommerso da copertura a capanna. Esterno due vetrate di tra e a quattro alloggi, quest'ultimo sarebbe dovuto essere la più frequente ma, per la necessità di dare alloggio ai numerosi operai senza famiglie numerose non furono utilizzate e rimasero ed ambiente unico destinato a dormitorio collettivo.

**TIPOLOGIA GRA M**  
Caso binato o due piani quadrilateri per operai, realizzato nella seconda fase di edificazione (1940). Gli ingressi ed i due alloggi del piano terra sono collocati sul lato corto, mentre gli alloggi del primo piano si succedono fra loro uno accanto all'altro. La struttura portante è sempre in pietra di trachite. I soletti hanno una struttura mista in laterizi e cemento armato; le dimidi interne sono realizzate con mattoni pieni uniti con malta di cemento.

**TIPOLOGIA B1**  
Caso intensivo per operai, progettato da Montuori e realizzato in 6 unità nell'espansione est. Questo tipo si sviluppa in linea su quattro piani con tre corpi scala che distribuiscono quattro alloggi per piano, generalista di due tagli da 50m e da 30m. I corpi scala sono esterni, su rampa unica disposta perpendicolarmente allo sviluppo dell'edificio, questo elemento si inserisce in una grande loggia comune, aperta nel volume dell'edificio e aperto verso lo strada, alla quale corrispondono piccoli affollamenti di balconi su quali si appoggiano i balconi degli alloggi. Ogni stacco è collegato alla successione da un corpo base che, costituito di due estremi, permette l'accesso allo spazio compreso tra le due estreme.

**TIPOLOGIA GRA N**  
Caso binato e due piani quadrilateri per operai, realizzato nella seconda fase di edificazione (1940). Qui, a differenza della Gra M, gli alloggi sono tutti uguali e mentre gli ingressi da piano terra sono disposti sul prospetto longitudinale, quelli del primo piano sono raggiungibili tramite delle scale, localizzate sui lati corti, disposti trasversalmente rispetto al fronte strada. Le varianti di questa tipologia, la Gra N, viene ottenuta realizzando nei due alloggi del piano terra due locali siti ad un ambiente unificabile commerciale. Le soluzioni strutturali sono le stesse utilizzate nella tipologia Gra M.

**TIPOLOGIA O/S**  
Caso intensivo per operai, progettato da Montuori e realizzato nella seconda fase di edificazione (1940). Lo stesso tipologia, caratterizzata da una maggiore cura nel dettaglio, viene definita 1/5 quando capita gli ingressi. L'unità edificio è formato da un soletto a pianta rettangolare, con due alloggi per piano (loggiati tra loro), e da due corpi a pianta quadrati, con un alloggio per piano, disposti simmetricamente e collegati da una mediana dei vari scale. Ogni corpo scala hanno pertinenza 12 alloggi, distribuiti in 4 piani, sfasati di un rampo. Il prospetto dell'edificio che dà su strada è quello formato dal due "cortini", il cui corpo a base quadrato, è sempre a quadrato, due otto edifici disposti parallelamente lungo due file con orientamento Nord-Sud. Gli edifici sono spesso separati da spazi comuni spesso adibiti a parcheggi.

# Strategie di riqualificazione dell'edilizia sociale. Il caso «Diga» a Genova

Giovanna Franco, DSA – Dipartimento di Scienze per l'Architettura,  
Università degli Studi di Genova, francog@arch.unige.it

RICERCA/RESEARCH

**Abstract.** La futura riqualificazione del complesso di edilizia sociale ad alta densità abitativa meglio conosciuto come «Diga di Begato», a Genova, può costituire un'occasione importante nel più ampio processo di valorizzazione territoriale dell'entroterra cittadino. Di recente il Comune di Genova ha promosso uno studio del complesso e della realtà urbana, territoriale e sociale che lo caratterizza, cui l'Autrice ha partecipato con un approfondimento sui caratteri costruttivi e sui problemi manutentivi. Il confronto fra tecnici e amministratori, nei tavoli di lavoro e durante il convegno conclusivo, ha consentito di acquisire nuove conoscenze utili per la costruzione di una strategia condivisa, sviluppata a partire dai molteplici problemi individuati, ma anche dai valori presenti.

**Parole chiave:** Social housing, Riqualificazione, Valorizzazione, Partecipazione, Programmazione

## Riqualificare l'Edilizia Residenziale Pubblica tra problemi tecnici, orientamenti culturali e scelte politiche

Esaurito il vasto processo di espansione edilizia e urbana che, dall'immediato dopoguerra, si è protratto all'incirca fino alla fine degli anni Ottanta, la collettività, a cavallo tra XX e XXI secolo, si interroga sulla necessità, sulle motivazioni e sulle forme di intervento sul costruito di recente edificazione. In modo diffuso e puntuale si è presa progressivamente coscienza del fatto che le costruzioni relativamente nuove (e nuovissime) invecchiano più rapidamente rispetto a quelle antiche, andando incontro a una precoce e preoccupante obsolescenza. Incuria, degrado, inefficienza e inaffidabilità prestazionale, scarsa sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, assenza di identificazione e appropriazione culturale, che si traduce spesso in forme di disagio sociale e di alienazione individuale e collettiva, sono fenomeni diffusi nelle periferie e, in generale, in molti tessuti urbani edificati in regime di edilizia sovvenzionata.

Di fronte ai problemi urgenti e ineludibili posti da un grande 'mostro edilizio' genovese, che la storia dell'urbanistica recente affianca ad altri esempi paradigmatici (Corviale, Rozzol Melara, Zen, Vele di Scampia...), il Sindaco di Genova, attraverso l'Area Grandi Progetti Territoriali, ha incaricato INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) Liguria, con la responsabilità scientifica del Presidente, prof. Roberto

## Strategies for the Regeneration of Social Housing. The «Diga» Case, Genoa

**Abstract.** The future redevelopment of the densely populated social housing complex, better known as «Diga di Begato», in Genoa, may constitute an important occasion for the wider process of enhancing the urban inland region. Recently, the Council of Genoa has promoted a study into the complex and the urban, territorial and social aspects that characterise it. The Author has been involved in the constructive and maintenance aspects of this complex. Observation of the relationship between technicians and administrators around the work table and during the concluding meeting has led to a better understanding of the situation that will be useful for the development of a shared strategy. This has been developed as a result of the many individual problems that have been identified but also in relation to present values.

**Key words.** Social housing, Regeneration, Enhancement, Participation, Planning.

### Regeneration of Social Housing in Relation to Technical Problems, Cultural Trends and Political Choices

The vast process of construction and urban expansion that started immediately after the Second World War and lasted up until around the end of the 1980s, has been exhausted. Between the end of the twentieth and start of the twenty first century, society began to question the necessity, motivations and form of participation needed in the construction of new buildings. It has become widely appreciated that new buildings are aging more rapidly than older ones. This has led to a premature and worrying level of buildings becoming obsolete. Neglect, degradation, inefficiency, unreliable performance, a lack of security in the workplace and in life generally and an absence of identification and culture

Bobbio, di sviluppare un lavoro di studio, ricerca e confronto di ampio respiro. La ricerca, finalizzata a definire linee di intervento per la riqualificazione e la valorizzazione del complesso residenziale della Diga di Begato, ha visto la partecipazione dei protagonisti di allora (progettisti e amministratori), di oggi (gli abitanti), di politici e di tecnici (esperti in varie discipline e portatori di esperienze analoghe) a un puntuale lavoro di ricostruzione delle vicende storiche, urbanistiche e costruttive e di identificazione dei problemi di scala e natura assai diverse.

In questa cornice, l'Autrice è stata incaricata di approfondire lo studio sui caratteri materici e costruttivi e sull'attuale stato di conservazione del complesso, ricostruendo un quadro di fenomeni e di effetti indotti da scelte avvenute in fase di progettazione (un sistema distributivo che forse già in esempi coevi o precedenti aveva dimostrato la sua inefficacia), da eventi accaduti in fase di costruzione (per via dei costi estremamente bassi e dei tempi ridotti, che non hanno consentito, in fase di collaudo, un controllo minuzioso sulle modalità esecutive), da problemi subentrati in fase di esercizio (la totale assenza di cura da parte di alcuni abitanti sulle parti abbandonate al degrado anche dalla proprietà e che, non a caso, risultano abusivamente occupate o comunque occupate da soggetti con forti problemi di natura sociale). Dal confronto tra i risultati delle indagini specialistiche e delle esperienze degli amministratori è sorto un ricco e variegato quadro di orientamenti, obiettivi, strategie e raccomandazioni a partire dal quale la politica di valorizzazione dell'edilizia sociale, assoluta priorità delle città italiane contemporanee, dovrà proseguire.

**L'operazione Begato:  
un piano per  
l'emergenza abitativa  
diventato un problema  
di emergenza**

La progettazione e la costruzione, in soli quattro anni, di un grande quartiere destinato a ospitare circa 10.000 abitanti nella Valpolcevera, immediato entroterra del ponente genovese, è forse la sfida più grande che, in tema di politica edilizia, l'amministrazione comunale ha lanciato nel secolo scorso.

Una sfida vinta, per allora, per l'estrema rapidità del cantiere, per la realizzazione di quasi mille alloggi, strade, parcheggi, impianti sportivi, con un processo di «programmazione contrattata» e con una velocità amministrativa senza precedenti, che ha messo in campo strumenti urbanistici, espropriativi, legislativi, esecutivi e di complessa regia finanziaria, con la partecipazione pubblica e privata (Castagnola, 1980).

are often translated into social unease and both individual and collective alienation. This situation is profuse in the peripheries and particularly in the urban fabric of many government subsidised buildings.

Facing the urgent and unavoidable problems posed by a large Genovese 'megastructure' is the history of recent urbanisation and other similar examples [of government housing] such as Corviale, Rozzol Melara, Zen and Vele di Scampia. The mayor of Genoa, through the Area Grandi Progetti Territoriali (large territorial area projects), has appointed the INU (National Institute of Town Planning) Liguria, with the technical supervision of its president, Professor Roberto Bobbio, to develop a comprehensive research study. The research, which seeks to define target areas for improvement and enhancement of

the residential complex «Diga di Begato», has used the participation of the key players: concept designers and administrators, current inhabitants, politicians and technicians (experts in various disciplines and others with relevant experience) to create a timely piece of work that manages to bring together historical events, urban planning and design and identifies many different problems of varying scale and nature. Within this framework, the Author was charged with the task of developing the study further in relation to the material and construction characteristics and the actual state of preservation of the complex. The task includes reconstructing a picture of the events and effects resulting from decisions made in the design phase (a distribution system that has perhaps already demonstrated its inefficiency

in current and previous examples), to events that occurred in the construction phase (the very low costs and reduced time limit did not allow for a meticulous control of the mode of execution in the testing phase), to problems arising in the inhabitation phase (the total absence of care by certain inhabitants for the abandoned parts leading to the degradation of the property which, not accidentally, resulted in illegal occupancy or occupancy by people with severe social problems).

The comparison between the specialist investigations and experiences of administrators has led to a rich and varied set of guidelines for objectives, strategies and recommendations, which are an absolute priority for contemporary Italian cities and must continue to be carried forward by social housing development policies.

Una sfida persa, con gli occhi di oggi, per non aver centrato l'obiettivo di una progressiva integrazione e un'effettiva compenetrazione del nuovo quartiere con la città esistente, per aver trasformato un problema storico di 'emergenza casa' in un problema scottante di 'casa di emergenza', per aver fallito nella creazione delle relazioni di comunità che avrebbe invece dovuto favorire. Una sfida persa, in definitiva, per aver dato vita a un caso emblematico della concentrazione di disagio sociale, apice di insicurezza urbana.

L'edificio noto come Diga di Begato, compreso nell'omonimo quartiere, è costituito da due grandi volumi residenziali realizzati nei primi anni Ottanta attraverso i Piani di Zona, in regime di edilizia sovvenzionata. Il progetto, degli architetti Piero Gambacciani (capogruppo), R. E. Garibaldi, M. T. Gambino, P. Ferreri e dell'ing. F. Tomasinelli, era inserito negli interventi finanziati dalla Legge 25/1980 che, a Genova, contribuì a incrementare il patrimonio edilizio pubblico provvedendo nuove risorse per il completamento dei quartieri ERP (Edilizia Residenziale Pubblica). La Diga, costituita da due edifici, uno da 276 e l'altro da 245 alloggi, inizialmente collegati a metà altezza da un percorso orizzontale passante, per una volumetria complessiva di oltre 140.000 m<sup>3</sup>, è caratterizzata da un forte impatto ambientale e paesistico. Il complesso, infatti, è così denominato perché, correndo da un versante all'altro di una piccola valle tributaria della Valpolcevera, la ostruisce quasi completamente.

I caratteri architettonici, la scarsa qualità dei materiali, la distribuzione e la definizione degli spazi collettivi, una certa visione utopica nell'imposizione della macrostruttura urbana (Gambacciani, 1980), acuiscono oggi le difficoltà sociali e di convivenza inducendo comportamenti illegali o devianti. A ciò si aggiunga il metodo di assegnazione degli alloggi ERP che, per favorire le fasce di popolazione economicamente più svantaggiate, finisce per innescare fenomeni di ghettizzazione. L'eccessiva concentrazione di situazioni di indigenza e di marginalità sociale (utenti affetti da psicopatologie, scarcerati o detenuti in regime di libertà vigilata, ex tossicodipendenti...) ha stimolato comportamenti illegali di alcuni e depresso la capacità di reazione dei più, portando addirittura molti nuovi aspiranti assegnatari a rifiutare l'alloggio (Bobbio, 2010).

#### The Begato Project: a Housing Crisis Plan that Became a Crisis

The design and planning, in only four years, of a large neighbourhood designed to house around 10,000 inhabitants in Valpolcevera (an area in the immediate hinterland west of Genoa) may be the biggest challenge, in terms of housing policy, that the council administration has undertaken in the last century. A challenge that seemed to have been won at the time. The extreme speed of the construction site and the creation of nearly 1,000 residences, streets, car parks, sports centres, the implementation of a process of «rapid programming» with an unprecedented speed of administration, as well as the fact that the project had put into effect instruments for town planning, expropriation, legislation, executive and complex financial direction and

all with the participation of both public and private (Castagnola, 1980) organisations all pointed to success. In retrospect we can now see that the challenge was in fact lost. The project failed to centre its objective on effective penetration of the new district and its progressive integration with the existing city. The project transformed an historical problem of a 'housing crisis' into a burning problem of 'crisis housing' by failing to create favourable community relations. It is definitively a failure for having given life to an emblematic case of the concentration of social disadvantage and the height of urban insecurity. The building known as «Diga di Begato», in the district of the same name (Begato), is made up of two large residential buildings built in the early 1980s as part of the *Piani di Zona* under subsidised housing. The architects for



01 | Diga Rossa, fronte esterno. Sono evidenti i corridoi di distribuzione orizzontali, a quote diverse, cui era affidato, originariamente, anche il ruolo di collegamento tra i due versanti della valle. Interventi di riqualificazione effettuati nel tempo hanno interrotto tale percorso e accentuato una distribuzione verticale, con l'inserimento di nuovi corpi ascensore (foto: Giovanna Franco).

*Diga Rossa, external front. Clearly shows the horizontal distribution of corridors at different levels which were initially meant to connect the two sides of the valley. Redevelopment projects that have been carried out over time have interrupted the passage and accentuated a vertical distribution, with the insertion of new lifts (Photo by Giovanna Franco).*

the project were Piero Gambacciani (team leader), R.E. Garibaldi, M. T. Gambino and P. Ferreri and engineer F. Tomasinelli; the project was included as part of the financial interventions under Law 25/1980 which, in Genova, contributed to the increase of the public housing stock, providing new resources for the completion of the Social Housing district. The *Diga*, made up of two buildings, one of 276 apartments, the other of 245, initially attached half way up by a horizontal passage, with a total volume of 140,000 metres cubed is characterised by a strong impact on the environment and landscape. The complex is in fact named *Diga* (Dam) because it obstructs, almost completely, a small tributary valley of Valpolcevera. The architectural characteristics, the low quality of materials, the distribution and definition of public spaces and a certain utopian vision

**La dimensione fisica del problema: dal dettaglio all'insieme, dalla soluzione alla strategia**

Analogamente a molte costruzioni del secondo Novecento, la Diga di Begato soffre di patologie edilizie comuni e ricorrenti; l'eccezionale dimensione fisica dell'insediamento, però, ne ingigantisce la portata in termini di disagio e di conseguenze indotte.

La Diga, insieme agli altri edifici realizzati nel comparto di Begato, rappresenta forse il primo e unico episodio di industrializzazione edilizia avviato nel contesto urbano, con l'applicazione di un sistema cosiddetto a *banches et table* gettato in opera. La standardizzazione del processo progettuale ed esecutivo è impostata sull'edificazione di unità realizzative (UR), contenute entro due setti paralleli contigui, che possono corrispondere o meno all'unità ambientale (cioè all'alloggio, più frequentemente composto da due UR). La costruzione dell'alloggio avviene per fasi successive che, data la dimensione dell'insediamento, procedono contemporaneamente in parti diverse senza alcuna interferenza tra le squadre di lavoro, permettendo un notevole risparmio in termini di tempi (un alloggio si realizza in media ogni 2,36 giorni lavorativi) e di costi (pari almeno alla metà del costo dell'edilizia convenzionata). L'economia del processo sconta però problemi in fase di realizzazione. Poche imprese si presentano alla gara, lamentando successivamente di lavorare in perdita. Il cantiere subisce notevoli difficoltà per carenza nell'assistenza ai lavori e, tra le altre cause, per il mancato coordinamento con gli enti erogatori delle utenze. Il basso costo di costruzione non consente di apportare piccole modifiche e migliorie alle finiture previste; d'altra parte, la forte pressione a occupare gli alloggi, ancor prima del rilascio del decreto di abitabilità, induce a effettuare i traslochi a cantiere ancora fermo.

Le pareti perimetrali dei due edifici, realizzate con sistemi a secco con pannelli sandwich isolati internamente per uno spessore di pochi centimetri, e le strutture orizzontali di delimitazione tra ambienti interni ed esterno, progettate a valle della prima importante legge sul risparmio energetico (legge 373/76), sono caratterizzate da valori di trasmittanza termica non particolarmente critici rispetto ai parametri stabiliti dalle norme vigenti. Ma la reale prestazione termica di una parete o di un solaio non può esaurirsi nel solo calcolo 'teorico' basato sulla sua stratigrafia, poiché le effettive condizioni di conservazione giocano un ruolo non indifferente sulle loro prestazioni e sull'efficienza funzionale, agendo in modo sensibile sulle condizioni di comfort termico percepite dall'utente.

on the imposition of the urban megastructure (Gambacciani, 1980) now exacerbate the social difficulties of coexistence and induce illegal or deviant behaviour. Added to this, the method of assigning housing, which favours those who are the most economically disadvantaged, results in the inescapable development of ghettoisation. The excessive concentration of poverty and the socially marginalised (users affected by psychopathological problems, recently released criminals or those on probation, ex-drug-addicts etc) has increased illegal behaviour in some and decreased the capacity for reaction in the majority, this in turn has led to many prospective inhabitants actually refusing housing in Diga (Bobbio, 2010).

**The Physical Size of the Problem: From the Details to the Problem as a Whole; From the Solution to the Strategy**

Like many buildings of the late twentieth century, the Dam suffers from a common and recurring housing problem: the exceptional physical size of the settlement induces greater levels of discomfort.

The Dam, along with other buildings constructed in Begato, were built in response to a housing crisis in Genoa. The project perhaps represents the first and only episode of industrialised housing in an urban context with the application of a *banches et table* system in situ. The standardisation of the design and executive process was imposed on the building of contained units, which are built within two adjoining parallel septa, that may correspond, or not, with the dwelling



02 | Diga Bianca, fronte esterno. Le pareti opache sono rifinite con pannelli in lamiera di acciaio verniciato isolati con schiuma poliuretanic, camera d'aria e murature in blocchi di argilla espansa (foto: Giovanna Franco).

*Diga Bianca, external front. The solid walls are made with panels of painted sheet steel insulated, air cavity and walls in blocks of expanded clay (Photo by Giovanna Franco).*

(which it most often composed of two structural units). The housing is built in stages which, given the size of the settlement, means that work can proceed simultaneously in different parts without any interference between the different works teams. This allows for a notable reduction in time (one apartment can be built in an average of 2.36 working days) and costs (at least half the cost of a conventional construction). However, the low-cost process leads to problems in the actual construction phase: very few companies present themselves in the tender process claiming that they will work at a loss; the building site undergoes considerable difficulties due to a lack of personnel and as a result it is almost impossible to coordinate with the utilities providers; the low cost of construction does not allow for minor changes and improvements

Analizzando le caratteristiche costruttive delle pareti perimetrali, del solaio di copertura e dei balconi, ballatoi e logge ai vari piani, emergono quei 'difetti' costruttivi tipici della realizzazione per assemblaggio, in cui le discontinuità geometriche e le connessioni tra le parti, realizzate in grande economia, costituiscono senza dubbio gli elementi 'deboli' del sistema. Ristagni di acqua meteorica e infiltrazioni provocano, nei balconi, fenomeni di marcescenza dei pannelli di rivestimento, che perde la sua efficienza funzionale, innesca la formazione di muffe e, di conseguenza, abbatte sensibilmente il valore di trasmittanza teoricamente calcolato.

La costruzione di un quadro organico dei fenomeni di degrado, qui brevemente accennato, supportato da un albero di cause e concause (Franco, 2010), costituisce il pretesto per sviluppare alcune ulteriori considerazioni. L'eccezionalità del manufatto e la portata dei problemi che lo affliggono hanno indotto a spostare l'attenzione dalla soluzione di singoli dettagli alla costruzione di un programma, sviluppato progressivamente, fino alla gestione successiva agli interventi e con il coinvolgimento di attori differenti. Ciò risulta particolarmente importante per l'oggetto di studio, per il quale la pubblica amministrazione ha speso, negli anni più recenti, ingenti somme di denaro per sanare alcuni guasti o risolvere deficit prestazionali senza riuscire a eliminare, in modo radicale, le cause dei problemi stessi (soprattutto infiltrazioni di acqua meteorica), vanificando le soluzioni adottate non solo in termini di efficienza ma anche di efficacia (reale risposta a problemi e durabilità nel tempo).

03 |

03 | Diga Bianca, corridoio di distribuzione interno recentemente chiuso per sicurezza (foto: Giovanna Franco).

*Diga Bianca, internal distribution corridor, recently closed for safety reasons (Photo by Giovanna Franco).*



04 | La Diga rappresenta forse l'unico episodio di industrializzazione edilizia nel contesto urbano, costruita con un sistema a *banches et tables* gettato in opera. I due setti paralleli delimitano l'Unità Realizzativa. Ogni Unità Ambientale (alloggio) è generalmente costituita da due Unità Realizzative (Archivio Comune di Genova).

*The Diga represents perhaps the first and only episode of industrialised housing in an urban context with the application of a banches et table system in situ. The two parallel septa delimitate the structural unit. Each apartment is generally composed of two units (Archive of the Council of Genoa).*

to the finished model and finally, even before the finished site has been given confirmation of habitability, there is strong pressure to occupy the apartments with removals companies already in site. The perimeter walls of the Dam were built with dry systems with sandwich panels in painted sheet metal with a few centimetres of internal insulation. The horizontal structures at the interface of the internal and external environment are designed according to the most important energy saving law (Law 373/76) and are characterised by thermal transmittance values that are not particularly crucial and are quite close to the parameters set by current regulations. However, the real thermal performance of a wall or a floor cannot be calculated purely theoretically, only relating to its material composition. The actual insulation conditions play a very

04 |



important part in their performance and functional efficiency, operating in a way that is sensitive to the conditions of thermal comfort perceived by the user. By analysing in detail the structural characteristics of the side walls, the floor covering, balconies, ledges and loggias on the various floors, several construction 'defects' emerge. These are typical of standardised construction, in which the geometric discontinuities and the connexion between the parts and the components built under grand economies of scale constitute, without doubt, the 'weak' elements of the system (especially for infiltration and stagnation of rainwater). Each infiltration provokes, with the stagnation of water, the decay of the foundation of the floor, the metallic laminate and the insulation. This then loses its functional efficiency and as a consequence damages the

value of the theoretically calculated thermal transmission. The construction of an organic 'tree' of deterioration, briefly mentioned here, is supported by a number of causes and contributing factors (Franco, 2010) and constitutes the pretext for the development of some other considerations. The exceptional size of the building, with the exceptional problems that this brings, has led to a shift in focus of the project. It was intended to act as a single piece of research into a new arrangement or solution but it has now taken on the role of a programme with a process (and suddenly, since it changed whilst it was being developed). It includes progressive actions involving different participants, working from the moment of conception and formulation of construction choices to its development over time. This

**Demolizione o  
rigenerazione?  
Strategie per la  
valorizzazione edilizia  
e urbana**

La storia della Diga, dei suoi successi e dei numerosi insuccessi, ribadisce ancora una volta come sia necessario intraprendere un percorso che sappia individuare i diversi sistemi e le loro reciproche relazioni nonché valutare le possibili ricadute sui sistemi di eventuali azioni modificative, stimolando l'esercizio di un pensiero che sappia collegare più che distinguere, anche a costo di infondere più dubbi che sicurezze.

La gestione della Diga è oggi uno dei principali problemi che investono ARTE (Azienda Regionale Territoriale per l'Edilizia della Provincia di Genova) che ne cura la manutenzione ma, soprattutto, l'amministrazione comunale.

Affrontare il problema della valorizzazione della Diga significa, infatti, essere capaci di spostare continuamente l'occhio dalla scala del dettaglio (per risolvere i problemi di degrado fisico, inefficienza funzionale, deficit tecnologici) alla compagine urbana, interessata da un vasto disegno di trasformazione dell'intera Valpolcevera. Significa essere in grado di valorizzare un polmone ancora verde, che può diventare una nuova centralità urbana, superando la tradizionale visione dell'insediamento metropolitano costituito da un nucleo antico a corona dell'arco portuale e da un sistema policentrico attestato intorno ai piccoli nuclei storici e ottocenteschi.

Con la cessazione delle attività industriali inquinanti, la localizzazione di alcuni servizi urbani di grande dimensione (i mercati generali, le grandi strutture per il commercio, in futuro il nuovo ospedale e, forse, lo stadio), una ritrovata vocazione residenziale e l'insediamento dell'IIT (Istituto Italiano di Tecnologia, centro di eccellenza della ricerca a livello nazionale), la Valpolcevera sta acquisendo un nuovo ruolo all'interno della città e dell'area metropolitana.

Ma come risanare le estreme condizioni di degrado e, allo stesso tempo, liberare l'opinione pubblica dall'immagine radicata della Diga come 'quartiere mostro'? Da più parti e da tempo si invoca la demolizione come atto coraggioso, assunzione di responsabilità nella pubblica denuncia del fallimento di una stagione urbanistica ed edilizia molto vicina a noi. Il caso Diga rappresenta sicuramente un esempio paradossale, ma è emblematico di un problema, sempre più diffuso, di intervento su un patrimonio assai vasto e recente che vede la demolizione come unica e vera risposta efficace alla richiesta di rinnovata qualità architettonica e ambientale (Pedretti, 1997). Non

change is particularly important for the object of study, which the public administration has invested large sums of money into over the last few years in order to remedy certain faults or resolve some inefficiencies. However it did this without first having constructed a coherent and comprehensive picture of the interventions, and without having radically eliminated the causes of these problems (especially the infiltration of rainwater). A further consequence of this approach is the prediction of the relationship between the planned actions and the probable consequences, not only in terms of efficiency (by which today we mean mainly energy saving and reduction of harmful emissions), but also in terms of value (a real response to problems and durability over time).

**Demolition or Regeneration?  
Strategies for the Urban and Housing  
Development**

The story of the Dam, its successes and numerous failures, clearly confirms that it is necessary to undertake a path which knows how to identify different systems and their reciprocal relationships as well as evaluating the possible consequences to that system resulting from any future modifications. This approach will stimulate the idea that it is important to make connections rather than distinctions, even at the cost of creating more doubts than assurances.

Today the development of Diga is one of the main problems that ARTE (Regional Agency for Buildings in the Province of Genoa) invests in. This agency is in charge for the maintenance, but overall, the municipal administration of Genoa is still

responsible as owner.

Addressing the problem of improving Diga means being able to continually shift focus from the detail (such as resolving the problems of physical decay, functional inefficiency and technical shortcomings) to the whole urban structure and a huge transformation of the whole of Valpolcevera. It also means being able to make the most of what is still a green lung and that may become a new urban centre. At the same time it looks to go beyond the traditional view of a metropolitan settlement with an historic portal centre to a polycentric system focused around a number of historical nineteenth century poles. The suspension of polluting industrial activity, the localization of some large urban services (such as general markets, large structures for trade and in the future the new hospital



è più sufficiente, cioè, prendere coscienza dei problemi tecnici di varia natura che affliggono le costruzioni recenti, osservati secondo prospettive diverse, multi-focali e multi-scalari. Il confronto con tale patrimonio diventa prima di tutto un confronto culturale, figlio di un lento processo di storicizzazione che ci fa guardare al nostro passato recente con progressivo distacco, con occhi diversi rispetto al modo di vivere e assimilare, anche modificandola, la contemporaneità: «non vi è memoria senza oblio» (Cacciari, 1993) è stato scritto a proposito della mai sopita diatriba tra antico/nuovo, traslata oggi nel dualismo conservazione/demolizione.

Il lavoro condotto di concerto tra Comune e INU ha inteso evitare la trappola di un dibattito sterile e, talvolta, ideologico tra le fazioni a favore e quelle contro la demolizione; il confronto tra gli attori coinvolti ha, infatti, consentito di stemperare alcune contrapposizioni iniziali. La ricerca, finalizzata a verificare i risultati ottenuti dai recenti interventi di riqualificazione e a decidere se estenderli alle altre parti del complesso o procedere con operazioni più radicali, si è conclusa con l'organizzazione di un convegno diviso in più giornate (nell'autunno del 2009), la realizzazione di un DVD che raccoglie tutti i materiali prodotti e una video-inchiesta sul caso Diga, di forte impatto anche emotivo.

Molti dei partecipanti, alla fine di questa esperienza, hanno acquisito una visione assai diversa da quella che avevano inizialmente; questo risultato è un primo indizio del successo dell'iniziativa. Rispetto alla comune diffidenza nei confronti degli extra-comunitari, per esempio, si è capito che proprio la giovane popolazione immigrata, unica tipologia di nuovi residenti, ha saputo ricreare situazioni di socialità e riappropriarsi degli spazi esterni in stato di quasi totale abbandono. Gli abitanti stessi, attraverso un lungo processo di partecipazione attiva e con l'aiuto dei servizi sociali, hanno saputo creare legami solidali tra loro e con il luogo. Paradossalmente, quello che dall'esterno viene percepito come un sito totalmente privo di identificazione e come paradigma dell'insicurezza, per gli abitanti è diventato, almeno in parte, un motivo di identità e di appartenenza. Una totale demolizione, più volte paventata o invocata, potrebbe repentinamente distruggere, insieme alle strutture fisiche, anche un solido tessuto sociale che, negli anni, si è radicato intorno ad alcuni di quegli spazi, animando una vita di quartiere, creando nuclei sociali là

and perhaps stadium), a rediscovered residential area and the establishment of the IIT (Italian Institute of Technology, a centre for excellence in research at a national level) have all led to Valpolcevera adopting a new role within the city and metropolitan area.

The problem still remains however as to how to solve the extreme conditions of degradation while at the same time negating current public opinion of the Dam as the 'monster neighbourhood'. For some time, and from several parties, opinion has been that demolition would be the most courageous act; assuming responsibility and publically denouncing the failure of this stage of town planning and housing development so close to us. The Diga case certainly represents a paradoxical example. However, it is emblematic of a problem, that is becoming more and

more widespread; that the only possible intervention on large recently built real estate is demolition. This is seen as the only real response capable of meeting the demands for new high quality architecture and environment (Pedretti, 1997). It is no longer sufficient to be aware of the various technical problems that afflict recent constructions, seen from different perspectives, both multi-focal and multi-scalar. The issue with legacies like this becomes first and foremost a cultural one. This is the result of a slow process of historicising that makes us look at our recent past with progressive detachment, from a different standpoint with respect to the way we live and therefore modifying the present. «There is no memory without forgetting» (Cacciari, 1993) was written with regard to the never ending dispute between old and new and translated now into the dualism

between conservation and demolition. The work done by agreement between the Council and INU has very much tried to avoid the trap of a sterile and sometimes ideological debate between the factions in favour and those against demolition. The difference between the parties involved has in fact led to a softening of some initial opposition. The results of the research aimed to verify the results obtained from other recent redevelopment initiatives and to decide if these should be extended into other parts of the complex or whether changes should proceed with more radical action. The work concluded with a conference spread over a number of days (in the autumn of 2009), the creation of a DVD recording all the material produced and an emotionally powerful video documentary on the Dam case. At the end of this experience many

dove non esistevano, sviluppando, nelle diverse fasce di popolazione residente, un indubbio e rinato senso di appartenenza al luogo (che, peraltro, presenta dei pregi per la localizzazione in una delle poche valli verdi rimaste 'incontaminate') e inducendo quindi gli abitanti a una maggiore cura e attenzione verso le strutture edilizie (Bauman, 2003).

Lavorare su episodi apparentemente così negativi e scoprire a poco a poco che esistono alcuni segnali di positività, alcuni valori, se pure deboli e non immediatamente evidenti, significa anche mettere in crisi alcuni pregiudizi circa il destino di tali patrimoni, nonché tentare di sviluppare una «conoscenza pertinente» (Morin, 1999), capace di cogliere i problemi globali e fondamentali, per inscrivere in essi le conoscenze parziali e locali, tentare di comprendere gli esiti della variegata cultura del Novecento all'interno della loro dimensione storica.

#### REFERENCES

- Bauman, Z. (2003), Intervista sull'identità, Laterza, Roma-Bari.
- Bobbio, R. (Ed) (2010), *Il caso "Diga". Strategie di riqualificazione dell'edilizia sociale a Genova*, CD Rom, INU edizioni, Roma.
- Buscaglia, C. (1978), "La Valpolcevera e il piano di zona di Begato", *Urbanistica*, n. 68-69, pp. 39-46.
- Cacciari, M. (1993), "Conservazione e memoria", *ANANKE*, n. 1.
- Castagnola, L. (1980), "L'ampliamento di Begato e la politica della casa a Genova", *Casabella*, n. 459, p.16.
- Franco, G. (2010), Le dighe del quartiere Diamante a Genova Begato: problemi di manutenzione e di riqualificazione, *Il Progetto sostenibile*, n. 25, pp. 72-75.
- Franco, G. (2010), "I patrimoni ERP e le problematiche della manutenzione dell'architettura contemporanea. Il caso di Begato", in Bobbio, R. (Ed), *Il caso "Diga". Strategie di riqualificazione dell'edilizia sociale a Genova*, CD Rom, INU edizioni, Roma.
- Gambacciani, P. (1978), "Un intervento a Genova nella Valpolcevera-Rivarolo-Begato", *Il nuovo cantiere*, n. 10, pp. 20-31.
- Gambacciani, P. (1980), "Il progetto di Begato", *Casabella*, n. 459, pp. 16-18.
- Gardner, H. (2006), *Five minds for the future*, Harvards Business School Press, Boston.
- Hinks, J, e Cook, G. (1997), *The technology of building defects*, E&FN SPON, London.
- Morin, E. (1999), *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, UNESCO, Paris.
- Olmo, C. (2010), *Architettura e Novecento. Diritti, conflitti, valori*, Doncelli Editore, Roma .
- Pedretti, B. (Ed) (1997), *Il progetto del passato. Memoria, conservazione, restauro, architettura*, Bruno Mondadori, Milano.
- SEICOM Edilizia integrata per componenti s.p.a. (s.d.), *Sistema di edilizia industrializzata*, Sagep, Genova.

of the participants have acquired a much wider understanding of the Dam case than they had initially; this result alone is a success of the initiative. With respect to the distrust of non-EU nationals for example, it is now understood that the very young immigrant population (the only type of new residents) has now been able to recreate social environments and reclaim outdoor spaces that had been in a state of almost total neglect. The inhabitants themselves, through a long process of active participation and with the help of social services, have been able to create strong bonds amongst themselves and within their neighbourhood. Paradoxically, the place that is viewed from the outside as an area totally devoid of identification and security has now become for the inhabitants (at least in part) something which gives them a sense of identity

and belonging. A total demolition, often feared or actually invoked, might suddenly destroy not just the physical structure but also a solid social bond that over the years has taken root in some of these spaces. This bond brings this neighbourhood to life, creating social groups where they did not previously exist and developing across the diverse members of the resident population. There is no doubt that there is now a renewed sense of place (a place which presents the benefit of being one of the last remaining 'uncontaminated' green valleys) and this induces the inhabitants to take more care and pay more attention to the structure of their housing (Bauman, 2003). Work on such apparently negative events has led to the discovery little by little of some signs of positivity. These values, though weak, and not immediately evident, bring into

question several prejudices surrounding the fate of certain assets. We can now attempt to develop a «relevant knowledge» (Morin, 1999), capable of grasping the fundamental and global problems by imposing on them the local and particular knowledge, and by attempting to understand the results of a varied culture of the 1900s, in historical terms.

# Spazi per lo spettacolo: recupero e valorizzazione tra flessibilità e contaminazione

Vittorio Fiore, D.ARC – Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Catania,  
Facoltà di Architettura di Siracusa, [vitfiore@gmail.com](mailto:vitfiore@gmail.com)

RICERCA/RESEARCH

**Abstract.** Il contributo propone una politica di valorizzazione degli spazi per lo spettacolo attraverso strategie finalizzate ad un recupero sostenibile, basate su principi 'storici' di flessibilità degli spazi e obiettivi recenti di contaminazione fra generi, interdisciplinarietà tra attività formative e produttive. Le architetture teatrali possono interagire con le performance, influenzandone la nascita e la gestazione nell'ambito di progetti 'residenziali', fornendo campo libero alle contaminazioni tra generi artistici, evento auspicato per la crescita culturale e l'innovazione ma anche unica via di sopravvivenza e valorizzazione di tali manufatti, in una politica di virtuosa polifunzionalità soprattutto per i patrimoni ricadenti in territori di provincia.

**Parole chiave:** Valorizzazione, Recupero, Teatro, Cinema, Flessibilità

## Introduzione

Lo schema spaziale teatrale attraversa una crisi profonda a partire dalla fine del XIX secolo, quando mutamenti consistenti hanno scardinato l'impostazione dello spettacolo con innovazioni e contaminazioni tecnologiche e artistiche; sono innanzitutto i teatri classici all'italiana, quelli basati sulla visione frontale e sulla netta delimitazione tra pubblico e attori, a risentirne. Questi edifici, dove si leggeva la gerarchia sociale nell'organizzazione di ordini e palchi, sono quelli che l'evento poneva come fulcro di nuovi brani di città prodotti dall'urbanistica ottocentesca, piegandone i canoni a nuove funzionalità urbane legate allo spettacolo e ai suoi tempi di esecuzione.

Nuova crisi profonda è vissuta oggi da questi spazi, non solo per le modificazioni subite dal 'fare' teatrale, ma anche per problemi economici. Le sale in provincia non riescono a proporre un cartellone ricco di spettacoli nazionali e internazionali; queste produzioni si fermano nelle grandi città, con repliche da una settimana a un mese, ma difficilmente si spostano in provincia per una sola sera; ciò avviene soprattutto se l'apparato tecnico-scenografico è di complesso montaggio, o se la forma e le dimensioni del palcoscenico costituiscono un vincolo nel contenere la scena e nel limitare il numero e la possibilità d'azione degli artisti.

Inoltre è ormai sempre più raro parlare di produzione, che vede il teatro quale luogo ove nascono e crescono progetti interamente finanziati.

Spaces for performances:  
recovery and increase in  
value between flexibility and  
interference

**Abstract.** This contribute deals with the politics of improvement of the spaces for performances through strategies whose aim is the sustainable recovery, based on the 'historic' principles of flexibility of the spaces and on the recent targets of the contamination between genres and interdisciplinarity of educational and productive activities. The theatre architectures can interact with the performances, affecting their birth and development in the area of 'the residential projects', giving the contamination of artistic genders a clear run; wished event for a cultural growth and innovation, but also it represents the only way to make these manufactures live according to the politics of virtuous multifunctionality, especially for those cultural heritages of the provinces.

**Key words:** Improvement, Recovery, Theatre, Cinema, Flexibility.

## Introduction

The spatial theatre schedule goes through a deep crisis from the end of the XIX century, when strong changes took off the hinges of the performances' approach with innovations and with technological and artistical contamination; the theatres mainly affected by all this are the classic Italian ones, theatres that were based on a frontal vision and on a very clear delimitation between the audience and performers. The event made these buildings, where the social hierarchy could be read in the organization of orders and stages, the centre of new pieces of the city produced by the nineteenth century urban planning, bending the rules to new urban functionalities connected to the show and to its time of performance. Nowadays, a new deep crisis invades the spaces for the show, not only

Contemporaneamente la crisi investe anche le sale cinematografiche: l'avvento delle multisala, più competitive in termini di offerta multipla e differenziata allargata agli aspetti ludici, ristorativi e ricreativi, ne ha determinato una contrazione.

Il contributo, partendo dai presupposti storici di richiesta di flessibilità degli spazi, ne riprende i principi, per riproporli adeguati a nuove forme espressive: contaminazione tra generi e proposte di coesistenza tra attività performative. Ripercorrendo le metodologie del recupero e della gestione la ricerca le verifica sullo spazio per lo spettacolo, per una strategia informata e coerente di valorizzazione di tali manufatti nel rispetto della normativa vigente.

## Il tema del recupero degli spazi per lo spettacolo

*Flessibilità e tecnologia 'in evidenza': i presupposti storici del cambiamento.*

La Flessibilità è divenuta prestazione fondamentale dello spazio teatrale già dall'inizio del XX secolo, quando artisti, scenografi e drammaturghi, tra i quali Appia, Copeau, Piscator, Majerchold, richiesero ad architetti come Tessenow, Jourdain, Gropius, Barchin e Vachtangov collaborazioni nella progettazione di spazi per spettacolo che rinnovassero l'idea di teatro, portando attori e pubblico a condividere un'esperienza spaziale comune, priva di spazi dedicati: uno stretto rapporto in un'aura di 'finzione dichiarata'.

Le teorie innovative investono contemporaneamente anche la struttura dei testi; partiture rarefatte arrivano a traguardi emblematici come in Beckett, dove si perde quasi del tutto la parola esaltando i rapporti corpo/spazio e oggetto/spazio. L'orientamento è verso allestimenti che non richiedono più scene come sfondo per la rappresentazione, ossia architetture effimere con carattere illustrativo e precisa collocazione di tempo e luogo, ottenute con espedienti pittorici bidimensionali caratteristici della produzione ottocentesca; si lavora perseguendo prestazioni di «praticabilità», «abitabilità» e «tridimensionalità» della scena, mantenendo il luogo che la ospita neutro, affidato al sapiente uso e mix di tecnologie innovative e tecniche tradizionali, per un coinvolgimento emotivo totale dello spettatore.

La struttura scenica si trasforma: una scala nell'Istituto *Dalcroze* ad Hellerau (1911) collegherà danzatori e pubblico; un dispositivo fisso, privo di tecnicismi, posto sul proscenio sarà concepito per segnare visivamente la continuità tra sala e scena nel *Vieux Colombier* (1914), riportando al teatro classico greco o elisabettiano l'esito del

for modifications which the idea of 'doing' theatre went through, but also for problems of economic sustainability. The auditoriums in the province don't succeed in proposing a playbill rich in shows on a national and international scale; these productions stop in the big cities, with repetitions from a week to one month, and they hardly move to the province for only one evening; this happens, above all, if the technical and scenographic apparatus is of complex assemblage, or if the form and the dimensions of the stage represent a tie in containing the scene and in thresholding the number and the possibility of action of the artists. Besides, it is more and more difficult to speak of production, the type of production that sees the theatre as a place where projects see the light and get financed. At the same time,

the crisis affects also the cinemas auditoriums, because of the coming of the multiscreen cinemas, the most competitive anymore in terms of multiple and diversified offer, but also, and above all, in terms of entertainment, refreshment and recreation.

The contribution here, beginning from the historical basis of the change that have led to the demand of flexibility of the spaces, takes the principles of the mentioned change in order to widen them: new expressive forms and contamination of different genres with the offer of coexistence between performative activities. Going through the recovery and administration methodologies, the investigation bend them in favour of these spaces, for a coherent strategy about the project of recovery in accordance with the law.

## The topic of recovering of spaces for performances

*Flexibility and technology 'in the spotlight': the historical conditions of the change.*

The flexibility had already become a fundamental element of the theatre space from the beginning of the XX century, when artists, scene designers and playwrights, among which Appia, Copeau, Piscator, Majerchold, asked architects such as Tessenow, Jourdain, Gropius, Barchin e Vachtangov to cooperate in the planning of spaces for shows in order to renew the idea of the theatre, leading players and audience to share a common spatial experience, without committed spaces, and creating a strong relationship in a plain atmosphere of fiction.

The innovative theories at the same time invest also the structure of the texts; rarefied scores reach emblematic

riuso della sala *Athénée Saint Germain* a Parigi; o ancora, sarà una struttura innovativa e meccanicista nel Teatro di Majerchold' (1935), mai realizzato: qui la platea a ferro di cavallo intorno a due scenari circolari girevoli è lambita da due larghe 'strade' laterali per far entrare mezzi.

In tutti i casi la finzione è mostrata, la praticabilità è totale, la 'quarta parete' è assente.

La flessibilità dello spazio comporta così nuovi ruoli per l'apparato tecnologico che esce dalla torre scenica e invade lo spazio. La tecnologia messa 'in evidenza' e modificata nell'hardware, viene progettata nel suo nuovo ruolo funzionale-scenico producendo esperienze inaspettate per regia e attori. All'interno di questi spazi l'artista è libero di reinventare ogni volta natura e modalità di fruizione, modificando la disposizione degli spettatori in relazione alla scena, con la possibilità di varie configurazioni.

Anche il non finito, l'abbandonato, diviene stimolo per un progetto teatrale. Le nuove regole ordinatrici del testo, del quale spesso si perdono le tracce, sono state sperimentate da Luca Ronconi nel Laboratorio di Prato (1976), dove riletture di autori sono state, con Gae Aulenti, collocate in differenti spazi della città, collegati da un progetto teatrale 'a scala urbana'. Peter Brook inaugura nel 1974 il riuso de *Le Bouffes du Nord* a Parigi, un teatro abbandonato e periferico, luogo del suo teatro sperimentale, dove tutto avviene tra platea e palcoscenico portati allo stesso livello. Brook preserva i segni della storia dell'edificio, ne salvaguarda «le cicatrici del tempo senza cadere nel culto del monumento» (Banu, 1990). Negli anni Settanta la sperimentazione porterà al riuso di spazi non convenzionali come cantine, garage, fabbriche, cave, ruderi o teatri abbandonati. Anche i cinematografi si trasformano perseguendo flessibilità; un esempio l'*Universum* di Mendelshon a Berlino (1928), recuperato da Jurgen Sawade (1978-81) come sede della *Shaubühne* di Peter Stein, che garantisce variabilità della scena introducendo nella sala (67.5x21 m) moduli regolabili in altezza che formano gradoni, per ogni tipo di sperimentazione priva di separazioni (Cruciani, 1992). Due pareti scorrevoli possono individuare tre palchi per la contemporaneità di spettacoli.

Questo breve *excursus* sul rinnovamento che attraversa la vita dei luoghi teatrali, lungi dall'essere esaustivo, rimandando l'approfondi-

goals, like in Beckett, whose works loose almost totally the word enhancing the relationship body/space.

The orientation is towards the stage mounting which doesn't require anymore scenes as background of the performance, that is ephemeral architectures with illustrative nature with a definite position in terms of time and space, position achieved through two-dimensional pictorial devices proper to the nineteenth century; the work has the purpose of reaching the «practicability», «inhabitability» and «three-dimensionality» of the stage, maintaining the space neutral, and leaving it to the skillful use and mix of innovative technologies and traditional techniques, for a total emotional involvement of the spectator. As a consequence of it, the scene structure evolves: a ladder in the *Dalcroze Institute* in Hellerau (1911)

will connect dancers and audience; a fix device, without technicalities, placed into a proscenium, will be conceived only to mark visually the continuity between the audience and the stage in the *Vieux Colombier* (1914), bringing to the Classic Greek theatre or the Elizabethan one the re-use of the *Athénée Saint Germain* hall in Paris; or again, it will be an innovative and mechanistic structure in the Majerchold' Theatre (1935), never achieved: here the horseshoe stalls is created around two circular, revolving sceneries, so that the audience is lightly touched by two broad lateral 'paths'.

In all these cases, the fiction is shown, the practicability is total, the 'fourth wall' is absent. So, the flexibility of the spaces implies new roles for the technological apparatus which goes out of the stage tower to invade the space.

The technology is 'in the spotlight' and changes in its hardware, it is planned in its new functional-scenic role producing unexpected experiences both for actors and director. In these spaces the artist is free to create new nature and ways of fruition, changing the disposition of the audience according to the scene.

Moreover, even the unfinished is a push towards a real theatre project. The new mandatory rules of the text, of which we often lose the traces, are experimented by Ronconi in the Workshop of Prato (1976), where the reading of the authors are collocated by Gae Aulenti in different spaces of the city, linked to by a 'theatre project on a urban scale'. Peter Brook in 1974 inaugurates *Le Bouffes du Nord* in Paris, an abandoned, suburban theatre where his experimental theatre takes place between stage and audience

mento ad autorevoli testi, costituisce la base per tracciare una strategia per una loro valorizzazione.

*Contaminazione  
tra generi e apertura  
degli spazi alla città  
come strategia  
per il recupero*

È nel superamento dei confini tra i molteplici generi artistici, nella ricerca di meccanismi di scambio e di fusione culturale che si può trovare spunto per promuovere virtuosi interventi di recupero con l'obiettivo di diffondere la conoscenza delle arti performative, soprattutto nei centri di provincia dove le produzioni teatrali stentano ad arrivare. I luoghi per lo spettacolo sono oggi concepiti come spazi di relazione tra produzioni artistiche, dove si creano sovrapposizioni, contaminazione e frattura tra generi che restituiscono spunti per la loro sopravvivenza.

Estrema differenza esiste tra teatri ottocenteschi e cinematografi. La sala all'italiana è la più complessa da riportare ad un uso contemporaneo. La separazione netta tra pubblico e spazio scenico nega flessibilità e possibilità di integrazioni; gli obiettivi di Antonin Artaud, di «adesione intima e profonda con lo spettatore» (Artaud, 2000) e di dichiarata e pura messa in scena mettono in crisi questo spazio: la sala da lui descritta è quasi il riuso di «[...] un capannone, con muri dipinti a calce in cui prevarranno determinate proporzioni di altezza e profondità; [...] il pubblico sarà seduto in mezzo, su poltrone girevoli per poter seguire lo spettacolo che si svolgerà tutt'intorno a lui. Di fatto la mancanza di una scena nell'accezione consueta dispiegherà l'azione in tutti i punti della sala, luogo unico senza divisioni tra pubblico e scena» (Artaud, 2000).

Anche l'apparato decorativo del teatro lirico disturba le performance contemporanee, dove spesso fin dall'ingresso la regia evita che la luce illumini l'architettura, gli stucchi e le dorature distraendo il pubblico; spesso decide di invadere la platea con azioni sceniche, smontando le file di poltroncine e utilizzando tutto lo spazio come palco con scenografie 'orizzontali'. Ciò avviene nella storica regia di Pier Luigi Pizzi per la *Johannes Passion* di Bach al Teatro La Fenice (1984) o in famosi esempi ronconiani (dalle costruzioni sceniche abitabili da pubblico e attori di XX - 1971, Odeon, Parigi - agli infissi di riciclo che articolano una 'architettura del calpestio' nel *Candelaio* di Giordano Bruno - 2001, Piccolo Teatro, Milano) o comunque con azioni previste in platea e nei palchi di proscenio sempre più frequenti, anche nella lirica, come ha dimostrato la recente regia priva

brought to the same level; Brook keeps the marks of the story of the building, he safeguards «the scars of the time without falling into the cult of monuments» (Banu, 1990). In the '70s the experimentation had as result the non-conventional spaces re-use, such as underground spaces, garages, factories, quarries, ruins or abandoned theatres. Even the transformations of picture houses into theatres will be planned in accordance with flexibility principles as in the old *Universum* of Mendelshon (1928) in Berlin, recovered by Sawade (1978-1981), as the *Shaubühne* Centre of Peter Stein. The building has a hall in which the flexibility is guaranteed by adjustable modules that become seats, transforming the scene for all type of experimentation, without division between spectators and stage (Cruciani, 1992). Two sliding walls can

divide the hall (67.5 mx21) in three platforms where can be performed contemporaneously shows.

This short excursus about renewal of space that goes through the idea and the places of theatre, far from being complete and leaving a close examination to authoritative works, it points out a contemporary strategy to increase their value.

*Interferences between genders and disposition of spaces for citizens as recovery strategy*

We can find the idea for planning a virtuous recovery interventions through the overcoming of the border of several artistic genders and in the search of cultural fusion with the aim of spreading the knowledge of the performing arts.

Today the performance places are conceived as means of connection with

the artistic production, as containers where overlapping, interferences and the split of genders create hint of their own survival.

A deep difference exists between the nineteenth-century theatres and cinemas. The Italian style room is the most difficult to adapt to a contemporary use. The marked separation between the auditorium and the stage space doesn't permit either the integration audience-actors or flexibility; the above-mentioned revolutionary theories put the Italian style space in crisis. The target of Antonin Artaud who wanted to reach not the likelihood of the action but «an intimate and deep connection with the spectator» (Artaud, 2000) in a declared and pure staging. From the spatial point of view the room, described by him, preannounces the abandonment of to the Italian style

di 'quarta parete' di Robert Carson per il *Don Giovanni* mozartiano che ha inaugurato la stagione scaligera 2011-2012.

L'invasione della sala implica la necessità di portare in vista tutto l'apparato tecnico con artifici non semplici per la riorganizzazione impiantistica, dettata da provvisorietà e scarsa sicurezza dovuta ad un ambiente estremamente rigido e poco ricettivo alle integrazioni, anche provvisorie.

Più semplice il riuso di cinematografi abbandonati, strappati ad un destino di trasformazione in supermercati o garage.

La sala cinema, nella sua più scarna configurazione, permette notevole flessibilità in progetti di recupero che prevedono il frazionamento temporaneo e reversibile degli spazi quale garanzia di polifunzionalità dell'edificio.

Spesso in città e in piccoli centri di provincia, questi luoghi possono fungere da catalizzatori, dove enti e associazioni artistiche possono trovare spazi per le attività, collocando anche le loro sedi e gli uffici, nei complessi più grandi, o solo spazi per mostre, spettacoli, installazioni *site specific*, danza, concerti, *reading* e *pièce*. Luoghi dove coagulare, anche in contemporanea, diverse esperienze artistiche che non entrano in competizione, poichè preventivamente valutate le realtà di sperimentazione presenti sul territorio e le risorse che derivano da gruppi, associazioni, premi, protagonisti della letteratura e dell'arte.

Le architetture sono distinguibili e molto connotate, soprattutto la produzione razionalista che fonde caratteri propri alla corrente architettonica con la simbologia effimera dello spettacolo dei quali è necessaria la conservazione.

L'apertura alla città, alla fruizione collettiva, all'uso diversificato e misto ne protegge la configurazione e restituisce questi spazi alla memoria, riportando lo spettacolo nella piccola città, oggi privata.

### Strategie di recupero degli spazi per un uso performativo contemporaneo

All'interno del Laboratorio di Ricerca sul Recupero e la Manutenzione Edilizia e Urbana (ManUrba) del Dipartimento di Architettura della Università di Catania si sono portate avanti applicazioni della ricerca su numerosi manufatti, soprattutto nella provincia di Siracusa. Questo è stato possibile anche attraverso l'elaborazione di tesi di laurea sperimentali che, lavorando su un binario parallelo, hanno affrontato la flessibilità dello spazio nella duplice valenza

theatres, aiming to the reuse of a sort of « [...] a shed, with lime painted walls where established proportions of height and width will dominate; [...] the audience will seat in the centre, on rotating chairs to follow the show that will take place around. In fact, the absence of a scene, far from the traditional perspective, will oblige the action to develop in every point of the room, one place only without divisions between audience and scene» (Artaud, 2000).

Even the decorative apparatus of the Opera doesn't go well with the modern performances, where often, because of today new directions, the lights don't illuminate the architectural structure, the plastering or the facing diverting in this way the audience attention; or the stalls are invaded by scenic actions, even dismantling the rows of chairs, the space is used like a stage with

scenographies that develop themselves 'horizontally', like in the Pier Luigi Pizzi direction of the *Johannes Passion* by Bach in La Fenice Theatre (1984) or in famous 'ronconian' examples: from XX (Odeon, Paris 1971), to *Candelaio* (Piccolo Theatre, Milan 2001) or, in any case, by scheduled actions in the stalls and in the stage boxes, now more frequent even in the world of the Opera, as the Robert Carson direction has shown in the mozartian *Don Juan* during the opening of the 2011-2012 Scala season.

The invasion on the room implies the necessity of discovering all the technic apparatus through not simple devices for the plant design re-organization, ordered by the temporariness and the low safety due to an extremely stiff environment and not ready to capture the not permanent integrations. Easier it is the reuse of abandoned cinemas,

whose fate was to be transformed in supermarkets or garages.

The cinema in its bare configuration, allows a significant flexibility in the restoration projects that temporary divide in a reversible way spaces as guarantee of the building multifunctionality.

Often, in the city and in small province centres, these places can become sort of catalysts where artistic associations and organizations can find room for their activities, putting their offices and base, in bigger buildings, or using the spaces they have only for exhibitions, shows, *site specific* installations, dance, concerts, *reading* and *theatre pieces*.

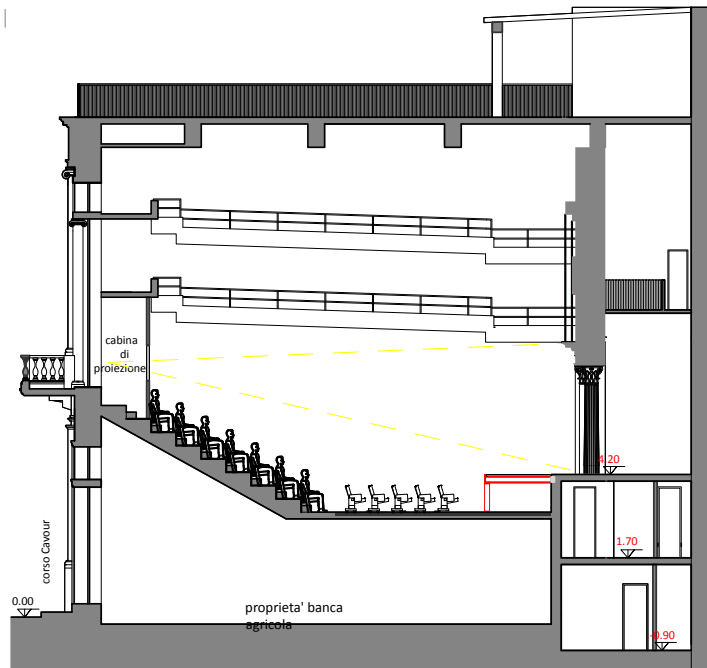
Places where, at the same time, different artistic experiences can take place without competing each other, because realities of experimentation in the territory have already been

scenica e teatrale, proponendo la riqualificazione e ri-destinazione ad uso performativo degli spazi funzionali originariamente a corredo dell'attività teatrale, conservandone i caratteri architettonici e spaziali.

Soprattutto per le sale cinematografiche, solitamente strutture piccole e meno vincolate dal punto di vista strutturale e formale, dalla connotazione architettonica che spazia dal liberty, al decò e al razionalismo del ventennio (stili ancora utilizzati in Sicilia negli anni Cinquanta-Sessanta), le trasformazioni a seguito di alienazione parziale delle proprietà e i conseguenti frazionamenti aumentano la complessità del progetto di recupero.

Di seguito sono riportati tre casi esemplificativi.

01a |



01a | Cinema Intelisano, 1948, Grammichele (CT), grafico (Andrea Rizzo, Tesi di laurea in Scienze dell'Architettura e dell'Ingegneria Edile, 2009-2010)

Cinema Intelisano, 1948, Grammichele (CT), drawing (Andrea Rizzo, Degree Thesis in Scienze dell'Architettura e dell'Ingegneria Edile, 2009-2010)

considered together with the resources coming from groups, associations, prizes, protagonists of literature and art. The architecture can be observed and very remarkable, especially the rationalist production which join elements of the architectural theory current with the ephemeral symbology of the show.

The opening to the city, to the public fruition, to the different and mixed use allows to protect the configuration and give these spaces back to memory, bringing again the show to the city.

#### Recovery strategies of performative spaces for contemporary use

The Laboratory for Research on Recovery and The Urban Construction and Maintenance Organization (ManUrba) of the Department of Architecture, University of Catania, have applied the results of several

researches on different buildings, located in the province of Syracuse.

This was possible thanks to the elaboration of experimental degree thesis, which, working in parallel, have dealt with projects of flexibility between performance and theatrical space, projects of redevelopment and re-allocation of functional areas in support of dramatic activities, of conservation of architectural features and space elements.

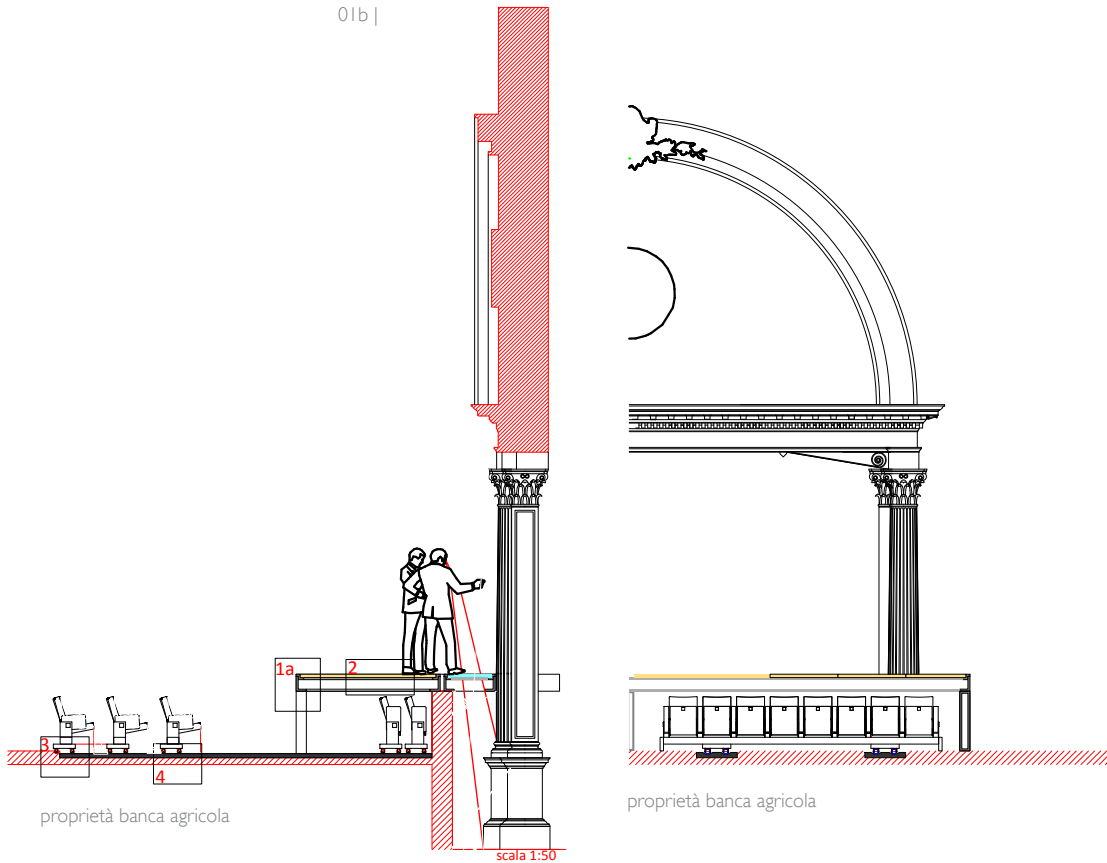
Especially for cinemas, which are smaller structures and less tied from a formal and structural point of view, the architectural connotation that goes from the Liberty to the Déco style and to the Rationalism of the twenties (styles still used in Sicily in the fifties and sixties) the transformations due to a partial sale of the properties and the consequent divisions make difficult the realization of the project.



**Cinema Intelisano, Grammichele (Catania)**

Si tratta di un'architettura eclettica, con un interno anni Cinquanta, originariamente costituita da un volume con platea, gradinata e due ordini di gallerie; con l'alienazione (1981) del piano terreno ad un istituto di credito la platea è stata riportata sul nuovo solaio, realizzato successivamente, al livello del primo ordine della galleria. Il risultato è uno spazio caratterizzato da un boccascena monco e sproporzionato, una torre-scenica altissima e il sottopalco ricadente nella parte alienata. L'ingresso attualmente occupa lo spazio residuo del foyer. Il progetto conferisce alla sala del primo piano

01b |



01b | Cinema Intelisano, 1948, Grammichele (CT), grafico (Andrea Rizzo, Tesi di laurea in Scienze dell'Architettura e dell'Ingegneria Edile, 2009-2010)  
Cinema Intelisano, 1948, Grammichele (CT), drawing (Andrea Rizzo, Degree Thesis in Scienze dell'Architettura e dell'Ingegneria Edile, 2009-2010)

Afterwards I will describe three case-studies.

**Cinema Intelisano, Grammichele (Catania)**

The building is an eclectic architecture, with interiors following the style of the fifties, originally consisting of a volume audience, terraced seating and two tiers of galleries. After the sale (1981) of the ground floor to a bank, the audience has been reported on new floor made at the level of the first order of the balcony.

The result is a space characterized by a cut-off and disproportionate proscenium with a very high stage tower and a trap-cellar falling into the alienated property. The entrance currently occupies the remaining space of the foyer. The project considers the hall at the first floor like a new foyer; the entrance is through a new staircase

or an elevator. There is provided a proscenium to increase the shallowness of the stage; the chairs of the stalls of the first sector can be recovered under the stage. The columns of the proscenium now hidden under the stage become visible to the base perimeter replacing the boards with glass plates, a clever positioning of lamps features the new 'spotlight' used during conferences, concerts and readings (Fig. 1).

**Arena Politeama Aurelio, Ispica (Ragusa)**

This space for outdoor cinema undergoes profound changes between 1960 and '75: the building entrance is turned to cinema-hall and the arena divided up for residential use. For the architectural structure, based on elegant liberty style lines, 'a fragment' preservation is suggested, access to a

new centre of art and entertainment (Fig. 2).

**Cinema Italia, Syracuse**

This cine auditorium was built in Twenties at Borgata S. Lucia in Syracuse, it is a unique building with the nearby one, the owner is the same too (Fig. 3). The reuse project indicates a centre for modern dance, rhythmic gymnastics and sports; the available space allows to carry out competitions, workshops and screenings, and even parties. The small tower, that featured the main facade, has the shape of a Fascism symbol, it will host a spiral staircase to access at the control room of projection (Fig. 4). The nineteenth-century neighbouring building can be used to allocate services as dressing rooms, dance school and rehearsal room.

ruolo di foyer, accessibile attraverso una nuova scala o un elevatore, per raggiungere la reale sala/tribuna.

Viene realizzato un proscenio per incrementare la scarsa profondità del palco; il volume definito diviene contenitore delle poltrone di platea del primo settore, richiudibili e traslabili su un sistema di binari; ne deriva uno spazio flessibile ampliabile per mezzo di praticabili mobili. Le colonne del boccascena tagliate dal proscenio, oggi nascoste nel sottopalco, diventano visibili fino alla base sostituendo il tavolato perimetrale con lastre di vetro; un sapiente posizionamento di lampade caratterizza la nuova 'ribalta' utilizzata durante congressi, concerti o reading (Fig. 1).

**Arena Politeama  
Aurelio, Ispica (Ragusa)**

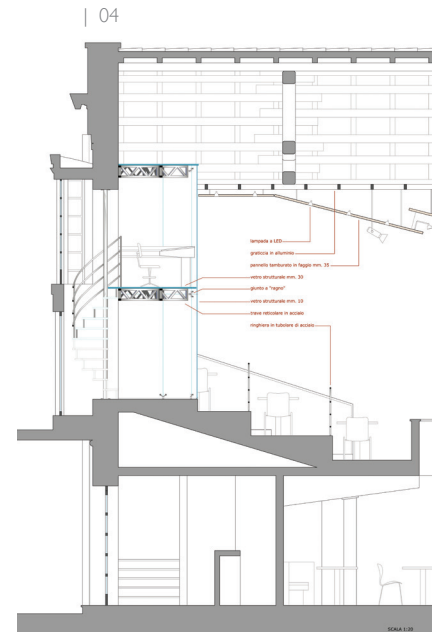
Questo spazio per cinema all'aperto subisce profonde trasformazioni tra il 1960 e il 1975: l'edificio di ingresso viene tramutato in sala-cinematografo e l'arena lottizzata ad uso residenziale. La mutilazione diviene, nel progetto di recupero, da criticità risorsa: il manufatto architettonico, impostato su raffinate linee liberty, si ri-propone in veste di 'frammento', accesso ad un nuovo centro per arte e spettacolo a cui vengono addizionati nuovi volumi leggeri per servizi di spazi flessibili all'aperto e al chiuso (Fig. 2).

02 | Politeama Aurelio, 1926, Ispica (RG), grafico (Maria Rizza, Tesi di laurea in Restauro dell'Architettura, 2008-2009).  
*Politeama Aurelio, Ispica (RG), drawing (Maria Rizza, Degree Thesis in Restauro dell'Architettura, 2008-2009)*



**Cinema Italia,  
Siracusa**

Costruito nel ventennio nella Borgata Salta Lucia a Siracusa, costituisce un unico organismo con l'edificio adiacente della medesima proprietà, che ne aumenta la superficie (Fig. 3). Lo spazio, con piccolo palcoscenico, viene indicato dal progetto come polo per la danza moderna e sportiva e la ginnastica ritmica, dove possono essere svolte gare, stage e proiezioni, ma anche ricevimenti, avendo previsto un servizio ristorazione. La torretta che caratterizza il prospetto principale, reminiscenza del fascio littorio come puro motivo ornamentale, conterrà la scala a chiocciola d'accesso alla cabina regia/proiezione (Fig. 4). L'edificio ottocentesco, già connesso distributivamente al cinema sui due livelli, sarà utilizzato per servizi, spogliatoi, scuola e sale prove.



03-04 | Cinema Italia, 1929, Siracusa, grafico (Alessandra Tito, Tesi di laurea in Scienze dell'Architettura e dell'Ingegneria Edile, 2009-2010).

*Cinema Italia, 1929, Siracusa, drawing (Alessandra Tito, Degree Thesis in Scienze dell'Architettura e dell'Ingegneria Edile, 2009-2010)*

**Rules and laws**

In 1931 was promulgated a decree (R.D. n. 773, T.U. Leggi Pubblica Sicurezza T.U.L.P.S.) about the matter of public safety, and from 1940 to 2001, the subsequent accomplishment codes. These rules provide instructions for fire prevention in both new and existing construction for performative and entertainment events. They affect the design requirements, procedures and fees, closely connected to the number of places.

Moreover is necessary to control acoustic performance and choose materials and technical devices to assure the hygienic conditions for the sale of food-stuffs and beverages. According to the laws (Ministerial Decree of 12th of November 2007) the access to funding sources for the show is ruled by the guarantee

of targets such as: new theatrical offer through new technologies and different theatrical languages; a wider access of the public to the theatre culture, territorial equilibrium; 'residential' activities for young people, facilities for the costumers, the promoting of the classical repertoire, interdisciplinary, dissemination, co-production with other arts organizations (many performances are co-produced with museums).

Certainly, in terms of theatrical and artistic 'residence' a model can be found, a model that, based on a multi-year agreement between a company and a public association, although suggested by a ministerial order of the end of the Nineties ever applied, can represent a starting point for the recovery strategy. The spaces given to the resource management

sector guarantee at the same time, activities, training and theatrical production that will enhance them and will give also the possibility to create provincial and regional circuits (Viesti, Torterolo and Beviene, 2011).

## Normativa di riferimento

Risale al 1931 (R.D. n. 773, T.U. Leggi Pubblica Sicurezza T.U.L.P.S.) e ai successivi regolamenti di attuazione, la norma che, in materia di sicurezza, regola la prevenzione incendi nei casi di progettazione per luoghi, sia di nuova realizzazione che esistenti, da adibirsi ad attività teatrali, cinematografiche, congressuali, circensi, coreutiche, musicali, itineranti, ludiche, ed anche luoghi all'aperto attrezzati con impianti destinati a spettacoli o intrattenimenti e con strutture apposite per lo stazionamento del pubblico, con capienza superiore a 100 persone.

Questo l'aspetto normativo più incidente regolato oltre che dall'art. 80 del T.U.L.P.S. dai suoi Regolamenti di esecuzione (R.D. 6/5/1940, n. 635; D.M. 19/8/1996, n. 261; D.P.R. 28/5/2001, n. 311, Art. 4) che modificano requisiti, procedure e commissioni, in base alla configurazione dello spazio e al numero dei posti.

Un controllo prestazionale riguarda l'acustica (D.P.C. 16/4/1999, n. 215) e le condizioni igieniche ove sono previsti spazi per la vendita di sostanze alimentari e bevande (D.P.R. 26/3/1980, n. 327).

Fondamentale a fini strategici la normativa (D.M. 12 /11/2007) per l'accesso ai fondi di finanziamento per lo spettacolo, erogati a fini innovativi quali: rinnovamento dell'offerta teatrale (nuove tecnologie e linguaggi); accesso più ampio di pubblico alla cultura teatrale; riequilibrio territoriale; attività 'residenziale' per giovani; agevolazione della committenza, promozione del repertorio classico; interdisciplinarietà, diffusione, co-produzione con altri enti artistici (molti spettacoli sono co-prodotti ad esempio con enti museali). Sicuramente nella pratica della 'residenza' teatrale e artistica si ritrova un modello che, basato su un accordo pluriennale tra una compagnia e un ente pubblico, pur se suggerito da una norma ministeriale di fine anni Novanta mai decollata, può fornire uno spunto per la strategia di recupero. Gli spazi dati in gestione potrebbero garantire al contempo l'attività, la formazione e la produzione teatrale che li valorizzano, dando possibilità di creare circuiti provinciali e regionali (Viesti, Torterolo e Bevione, 2011).

## REFERENCES

- Artaud, A. (1964), *Le Theatre et son double*, Parigi, Gallimard (trad. it.: Marchi, G. e Capriolo, E. (2000), *Il teatro e il suo doppio*, Einaudi, Torino).
- Banu, G. (1990), "Il teatro come luogo", in Banu, G. e Martinez, A. (Ed.), *Gli anni di Peter Brook*, Ubulibri, Milano, pp. 231-237.
- Cruciani, F. (1992), *Lo spazio del teatro*, Laterza, Roma-Bari.
- Di Battista, V. (2006), *Ambiente costruito*, Alinea Editrice, Firenze, 2006.
- D'Adamo, A. (2009), *Spazi per la danza contemporanea*, Editoria & Spettacolo, Roma.
- Vettese, A. (2010), *Si fa con tutto. Il linguaggio dell'arte contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- Ruffini, P. e Gaglianò, P. (Ed.) (2011), *Prometeo. Art e Science in Performing Arts*, Editoria & Spettacolo, Riano.
- Viesti, N., Torterolo, M. e Bevione, L. (2011), "Avvisaglie di un terremoto: significative scosse ad un sistema produttivo granitico", *Dossier/Produrre Teatro*, Hystrio, anno XXIV, n.3, p. 43.

# Il valore del tempo

Emilio Faroldi, emilio.faroldi@polimi.it  
Francesca Cipullo, francesca.cipullo@gmail.it  
Pietro Chierici, pietro.chierici@polimi.it

**Abstract.** La sinergia tra sport, benessere e territorio è stata ed è, in questi ultimi anni, uno degli orientamenti più promettenti e ricchi di opportunità per lo sviluppo strategico del territorio: l'impresa del tempo libero, mediante il potenziamento delle apposite infrastrutture dedicate, rappresenta un modello in grado di produrre servizi, competitività e innovazione.

Il processo di valorizzazione di beni culturali quali quelli del comparto termale e delle infrastrutture sportive costituisce infatti uno degli assi salienti del rinnovato approccio sistemico e incrementale ai temi della riqualificazione e trasformazione dell'armatura urbana della città.

Il partenariato pubblico-privato è in quest'ottica uno dei possibili scenari operativi in grado di garantire efficienti soluzioni di fattibilità.

**Parole chiave:** Capitale culturale, Tempo libero, Termalismo, Infrastrutture sportive, Identità locale

## L'architettura del tempo libero come capitale culturale\*

La vocazione turistica del nostro Paese è un dato di fatto diffusamente condiviso. La conferma mostrata dall'infografica pubblicata a inizio anno (Burchia, 2012) in cui si evidenzia come il 'Bel Paese' si colloca tra le nazioni più fotografate al mondo non era forse necessaria, tuttavia risuona come monito a ricordare di quali bellezze e unicità è detentrica la nostra realtà.

La matrice culturale così ampiamente estesa è fonte di grande attrattiva, soprattutto se si fa riferimento al termine «cultura» nella sua accezione più ampia e dunque come sintesi dei valori complessivi di una civiltà: non solo monumenti e opere d'arte, quindi, ma espressioni dei popoli rappresentati nei loro usi e costumi.

Pertanto, il turismo culturale sta allargando progressivamente i suoi confini non limitandosi alle sole località d'arte, ma coinvolgendo quei luoghi manifesto di una realtà distinta, in cui la testimonianza del passato o di un presente significativamente caratterizzato sono motori di uno sviluppo quotidiano e sostenibile.

Tale forma di frequentazione dei luoghi denominata «turismo del territorio» non tenta di alimentare uno svilimento dell'elemento culturale, piuttosto contrasta la standardizzazione del folklore, la mercificazione del patrimonio e l'appiattimento delle differenziazioni identitarie. Le caratteristiche intrinseche di tale forma di turismo

RICERCA/RESEARCH

\*Emilio Faroldi  
Dipartimento BEST,  
Politecnico di Milano, I

## The value of time

**Abstract.** In recent years the relationship between sport, good health and the surroundings has been, and in fact still is, one of the fields of greatest promise and rich in opportunity for strategic local development: through the enhancement of suitable dedicated facilities, businesses in the leisure industry are a model capable of producing services, competition and innovation.

In fact, the process of developing cultural assets, such as those of the Spa sector and sports facilities, is one of the striking elements of the updated systematic and incremental approach to the issue of the renovation and transformation of city infrastructure.

In this perspective, the public-private partnership model is one of the possible operational scenarios capable of guaranteeing efficient and feasible solutions.

**Key words:** Cultural capital, Leisure time, Spa, Sports facilities, Local identity

### The architecture of leisure time as cultural capital

by Emilio Faroldi

Our country's enthusiasm for holidaying is a well-known fact. There was probably no need for the confirmation provided by the infographics published at the beginning of the year (Burchia, 2012) which show that the 'Bel Paese' is one of the three most photographed countries in the world; nevertheless it serves as a warning not to forget how beautiful and unique our country is.

The cultural matrix, which is so widespread, has an enormous pulling effect, particularly if one refers to «culture» in its broadest sense and thus as a distillation of the entire set of values of a society: not just monuments and works of art, but an expression of the people as represented in their customs and traditions.

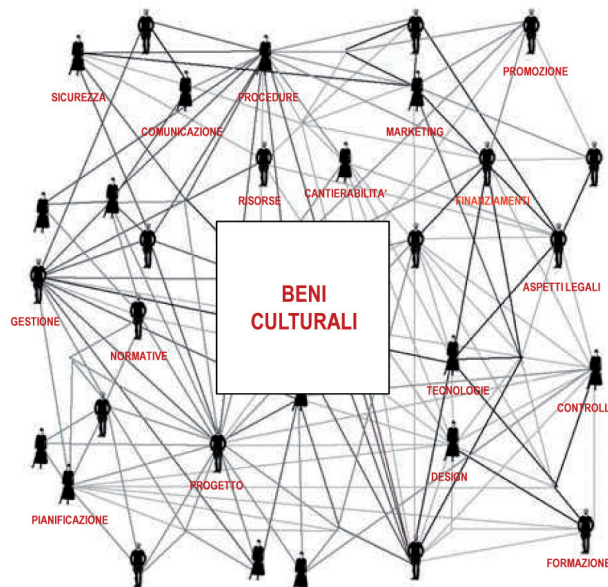
rendono evidente la connessione ancor maggiore che esso ha con il concetto di tempo libero, da sempre legato alla potenzialità di spostamento del turista e oggi ancor più saldamente ancorato al paradigma del tempo libero come conquista sociale e capitale individuale immateriale.

La moltiplicazione d'interessi, la maggiore disponibilità di denaro, i sistemi di trasporto più efficienti hanno reso il settore del tempo libero il comparto economico a maggior crescita a livello mondiale tanto da rientrare nei bisogni preminenti della collettività. La sua entità lo rende una fonte economica da sostenere e uno strumento di valorizzazione del territorio, fondamentale integratore di sviluppo cui sono delegati compiti di promozione e di sostegno indiretto di forme competitive di produzione<sup>1</sup>.

Per incrementare il piano motivazionale che muove il turista, è necessaria l'introduzione di ricerche politiche riguardanti la promozione, la cultura dell'accoglienza e una molteplicità di servizi collaterali che prevedono il miglioramento dell'ambiente e la valorizzazione delle risorse locali. Il piano esigenziale richiesto si mostra costantemente più complesso: l'attrazione del 'prodotto' di eccellenza non è più autosufficiente, poiché il prodotto stesso diviene il nucleo di un sistema di contorno composto di servizi complementari o aggiuntivi utili a diversificare e ad arricchire un'offerta resa facilmente superabile da una concorrenza accesa e, dunque, economicamente pregiudizievole.

Al contempo, il vantaggio desumibile dal potenziamento di prestazioni sussidiarie richiede come presupposto fondante la perfetta conservazione strutturale e funzionale degli elementi di attrazione primaria riconosciuti, per la maggior parte, in monumenti storici, dal grande valore culturale, istituzionale e sociale. L'Italia è una costellazione ricca di tali elementi, ma questa fattiva prosperità deve confrontarsi, oggi più di ieri, con una complessità della gestione resa difficoltosa non solo da aspetti logistici, quanto da un impegno economico cui uno Stato profondamente indebitato non riesce a far fronte.

Il risultato è uno scenario in cui, sempre più sovente, si assiste all'impoverimento di strutture di eccellenza, le cui potenzialità sono annichilite da una gestione politica che non ne riconosce il valore diretto (culturale) e indotto (economico-sociale), e da un'evidente



Hence, cultural tourism is gradually expanding its borders, not limiting itself to areas of artistic interest alone, but also involving those places with distinctive characteristics, in which the witness given by the past or by a highly distinctive present are the motors of an ongoing and sustainable development. This form of frequentation of places, referred to in Italy as «turismo del territorio» or local tourism, is not attempting to engender a devaluation of the cultural element, but rather to counter the standardisation of tradition, the commercialisation of the heritage and the levelling of the characteristic differences. The intrinsic features of this form of tourism highlight the even stronger connection that this has with the concept of leisure time, which has always been associated with the tourist's opportunity to travel and today is even more definitely anchored in

incapacità diffusa di riconoscere nelle azioni di valorizzazione e riqualificazione il principale strumento strategico di sussistenza e di rilancio del nostro territorio.

La svolta verso le privatizzazioni, che ha invertito in modo radicale la tendenza verso l'estensione dell'intervento pubblico nell'economia caratterizzante la prima metà del cinquantennio dello scorso secolo, vede le sue originarie ragioni nel tentativo di sostenere le imprese a partecipazione pubblica, snellire gli oneri statali, semplificare le norme di gestione al fine di facilitare le trasformazioni richieste dal mercato<sup>2</sup>.

Il comparto termale italiano rappresenta in questi termini un caso esemplare. In Italia, secondo il Rapporto Federterme 2011, le Terme rappresentano una realtà aziendale di notevole impatto: sono attive 378 società termali, distribuite su tutto il territorio nazionale e con entità aziendali di dimensioni variabili comprese tra i 25 e i 550 dipendenti (Becheri e Quirino, 2011).

Il sistema termale sta subendo profondi cambiamenti correlati ad un più ampio scenario di mutamenti sociali, culturali e demografici che manifesta la ricerca di un rinnovato concetto di benessere, accompagnato dalla necessità, vista l'estensione della vita media e l'evoluzione delle modalità di organizzazione del lavoro, di formule d'impiego del tempo libero sempre più articolate.

Il settore termale, fino ad alcuni decenni fa parte integrante del settore medico-sanitario, sta progressivamente rendendosi autonomo, inserendosi in termini di complementarietà e sinergia nell'ambito più prettamente turistico, allontanandosi dalla connotazione curativa e terapeutica per sviluppare un proprio mercato<sup>3</sup>.

Storicamente di proprietà pubblica, in quanto totalmente rientranti nella politica di gestione delle acque, la maggior parte delle realtà termali ancora oggi risultano essere di proprietà condivisa tra Comune, Provincia e Regione, una situazione questa da molti additata come causa della stasi colpevole del fallimento di molte realtà. La proprietà pubblica e le restrizioni dettate dal Sistema Sanitario Nazionale hanno spinto il comparto lontano dalle coeve logiche di mercato, sostenendo un garantismo sterile e un atteggiamento eccessivamente conservatore.

La strada della privatizzazione è stata da molti perseguita allo scopo di reperire le risorse necessarie per adeguare il prodotto termale,

the paradigm of leisure time as a social achievement and an intangible form of personal capital.

The increase in number of places of interest, the higher levels of disposable income and more efficient systems of transportation have made the leisure industry the economic sector with the highest rate of growth at a world level to the extent that it has come to be among the foremost needs of society.

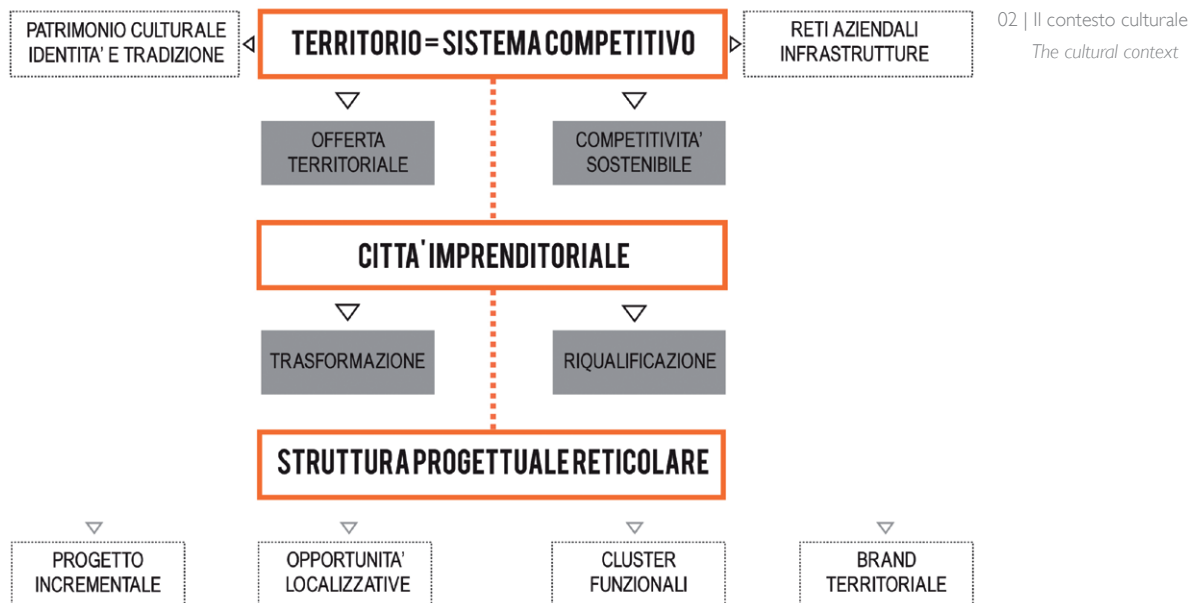
Its size makes it a financial resource that must be sustained and an instrument for local growth, a fundamental integrator of development that assumes the role of promoting and indirectly supporting the business sector<sup>1</sup>.

In order to be of greater attraction to tourists, there is a need to introduce well developed policies in relation to promotion, the culture of hospitality and a multiplicity of ancillary services that provide for the improvement of the

environment and the development of local resources. The combination of all these demands is becoming increasingly complex: the attraction alone of an excellent product is no longer enough, since the product itself becomes the nucleus of a broader system composed of complementary or ancillary services. These services help diversify and enrich an offering which has become easy prey to any competition that is vigorous and hence, that poses a financial threat. At the same time, the benefits that can accrue from the enhancement of subsidiary services requires, as a fundamental prerequisite, that the elements which are the primary attractions be maintained in perfect condition, structurally and functionally. In the main they are understood to be historical monuments, having great cultural, institutional and social value. Italy is a galaxy rich in such elements,

but this wealth, today even more so than in the past, brings with it operational issues made extremely difficult, not just by issues of a logistical nature, but by a financial burden that a deeply indebted state is unable to bear.

The result is a scenario in which we are witnessing with increasing frequency the degradation of beautiful structures, the potential of which is being destroyed by a management policy that fails to recognise their direct (cultural) and induced (socio-economic) value, and by a clearly widespread inability to recognise the actions for their development and restoration as being the principal strategic instrument for the support and revival of our country. The change of direction towards privatisation, that has radically reversed the trend of expanding public intervention in the economy, a trend that characterised the third quarter



recuperare competitività e rilanciare il settore attraverso il contributo di partner privati, dotati di specifiche competenze imprenditoriali e decisionali e in grado di garantire il miglioramento dei livelli di efficienza e produttività nella gestione. Tuttavia, il perseguimento di tale obiettivo ha incontrato evidenti difficoltà esibendo, in alcuni casi, risultati fallimentari e, per la maggior parte delle realtà, effettivi ostacoli alla realizzazione di progetti conformi.

L'Italia è la Nazione a maggiore vocazione termale e la felice tradizione delle *ville d'eaux* prima, e del termalismo sociale assistito poi, ha indotto uno sviluppo florido del comparto, sostenendo la solidità delle aziende termali, veri pilastri delle rispettive realtà economiche locali. Le emergenze funzionali e architettoniche delle principali città termali sono siglate in maniera esclusiva dal marchio «Terme» e la loro 'magnitudo' e monumentalità, soprattutto se rapportata alla dimensione dei piccoli borghi termali, è di chiaro manifesto della ormai remota magnificenza del comparto.

La gestione di tali strutture rappresenta, tuttavia, un punto fondamentale del piano industriale di tutte le organizzazioni

of the last century, was originally motivated by the attempt to support businesses having public participation, to lighten the state burden and to simplify operational regulations in order to facilitate the changes demanded by the market<sup>2</sup>.

In this respect the Italian Spa industry is a prime example.

In Italy, according to the Rapporto Federterme 2011, Spas are a business sector with a significant impact: there are 378 active Spa businesses spread across the entire country, with companies varying in size from 25 to 550 employees (Becheri and Quirino, 2011).

The Spa system is undergoing profound changes that are correlated with the broader scenario of social, cultural and demographic change that reveals a search for a redefined concept of fitness, together with the need, in view of the

lengthening of the average lifespan and the evolution in the way that work is organised, for increasingly complex formulae involving the use of leisure time.

The thermal Spa sector, until a few decades ago an integral part of the health sector, is gradually becoming independent, integrating itself into the world of tourism, becoming complementary and synergic to it, and distancing itself from the curative and therapeutic connotations in order to develop a market of its own<sup>3</sup>.

Historically publicly owned, since they fell totally within the policies for the management of water resources, the majority of Spas today are still jointly owned by the municipality, the province and the region, a situation pointed to by many as the cause of the stagnation that has been responsible for the failure of many businesses. Public ownership and

the restrictions dictated by the National Health Service have pushed the sector far from contemporary market logic, perpetuating a sterile guarantism and an excessively conservative attitude.

The road to privatisation has been taken by many in order to obtain the resources needed to update the thermal Spa product, to restore competitiveness and to give the sector a boost through the contributions of private partners, possessing specific entrepreneurial and decision-making skills capable of guaranteeing improvements in the levels of operational efficiency and productivity. Nevertheless, the pursuit of this objective has led to obvious difficulties, in some cases resulting in bankruptcy and for the majority of businesses, in real obstacles to the realisation of suitable projects. Nowhere are thermal Spas more popular than in Italy and the happy tradition of



societarie, costrette a far fronte da una parte a un piano di rifunzionalizzazione dei propri immobili obbligato dalle richieste di mercato e, dall'altra, al risanamento di bilanci rovinosi derivanti spesso da gestioni spregiudicate<sup>4</sup>.

Diversamente, lo scenario europeo, costellato da buone pratiche di valorizzazione del patrimonio, esibisce una presa di coscienza del valore della progettazione culturale come mezzo in grado di contribuire alla crescita del territorio elevando la triade «termalismo-territorio-cultura» a risorsa di sviluppo locale.

In tale scenario si conia un modello di raggruppamento culturale e imprenditoriale fondato sulla promozione, valorizzazione e utilizzo del bene; tale procedura svela una reale risorsa centrale nel sostentamento di azioni di sviluppo locale coerente con il patrimonio radicato nel territorio.

Rispetto all'acuirsi dei fenomeni, emerge in modo crescente l'importanza della dimensione locale come terreno di sviluppo di elementi caratterizzanti le culture e la civiltà di un luogo, di testimonianza di fattori caratterizzanti, capaci di esprimere quelle competenze distintive per molti versi sopite.

Manifesta è dunque la necessità di introdurre nuove norme d'intervento sul territorio al fine di rispondere alle esigenze della dinamicità del sistema territorio-mercato, focalizzando l'attenzione sui processi di alienazione/capitalizzazione/riqualificazione, fulcro strategico degli interventi, al fine di migliorare la qualità della vita delle comunità locali.

La via maestra è quindi costituita dalla volontà di non sfruttare il bene in quanto tale, bensì di valorizzarlo in qualità di risorsa culturale ed economica.

In quest'ottica, un altro esempio è rappresentato dalle strutture sportive, le quali costituiscono una piattaforma di socialità in grado di produrre un diffuso consenso culturale e politico, rappresentando un'opportunità e un veicolo di contenuti etici, sociali ed economici, attraverso la creazione di occasioni ed esperienze di relazione.

Gli impianti sportivi possono essere intesi come un «prodotto territoriale allargato» e quindi un complesso di strutture che non rappresentano esclusivamente un semplice luogo di benessere e intrattenimento, bensì un elemento posto in relazione con altri

03 | Obiettivi di intervento  
Aims of intervention



all'interno di un sistema, potenzialmente in grado di contribuire in modo attivo alla valorizzazione di un determinato territorio, aumentando la soddisfazione degli *stakeholder*, attirando investimenti, migliorando e accrescendo il capitale sociale di contesto, inteso quest'ultimo come l'insieme di relazioni grazie al quale l'azienda/impianto attiva risorse funzionali al proprio sviluppo.

Gli impianti per la pratica sportiva disponibili sul territorio nazionale costituiscono un elemento fondamentale per inquadrare la dimensione dell'offerta. In Italia, secondo le stime ufficiali del CONI al 2001, sono stati censiti 70.030 complessi sportivi, composti di 80.121 impianti che si articolano a loro volta in 146.256 singoli spazi di attività sportiva.

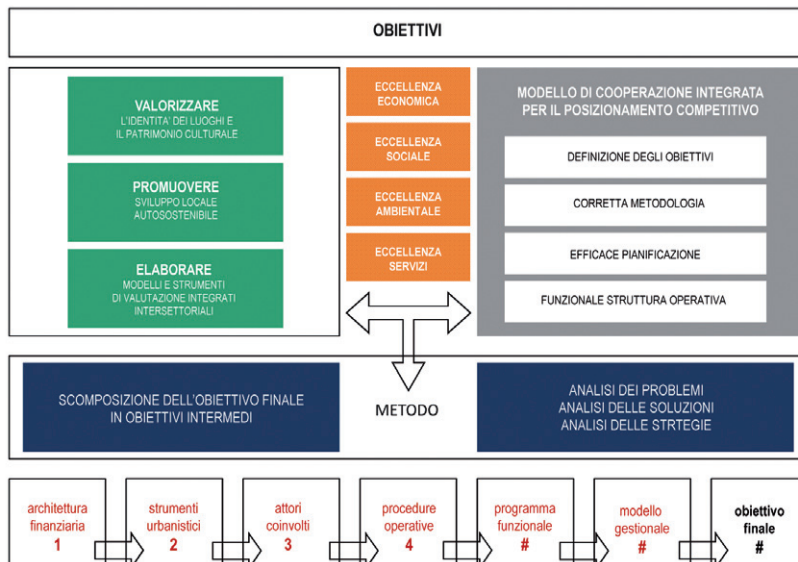
Negli ultimi quaranta anni il numero degli impianti sportivi in Italia è aumentato contestualmente all'espansione e diffusione della pratica sportiva. Dagli anni Sessanta agli anni Ottanta l'impiantistica sportiva è passata da 35.000 a 50.000 unità con un incremento del 30% circa. Nel decennio 1979-1989 la crescita nel numero degli impianti è stata del 182%. È evidente l'obiettivo degli enti locali di far crescere il territorio attraverso lo sport, creando nuove opportunità per attività sportive ad alto livello.

Sul piano della proprietà degli impianti, le rilevazioni effettuate dal CONI evidenziano che nel 2000 la proprietà e la gestione del 36% del patrimonio impiantistico italiano è di competenza degli enti locali, nel 39% dei casi proprietà e gestione sono private, mentre il 25% delle strutture è a gestione mista o convenzionata (Zagnoli e Radicchi, 2005), soluzione che negli ultimi anni è stata adottata da molte amministrazioni locali a causa dei tagli alla spesa effettuati dai Comuni.

La modalità di gestione mista ha quindi avuto un notevole incremento, che ha visto gli enti pubblici delegare la conduzione delle strutture ad associazioni sportive, circoli, cooperative di servizio. Il fatto realmente nuovo è però rappresentato dall'entrata in forza sul mercato delle così dette aziende speciali, ex municipalizzate e nuove formazioni societarie spesso con una partecipazione di capitale privato, a conferma che il futuro di questo mercato è nel partenariato pubblico-privato.

Società di gestione private, infatti, partecipano alla costruzione

04 | Azioni strategiche  
Strategic actions



d'impianti e infrastrutture per lo sport utilizzate da società professionistiche oppure da enti locali per l'organizzazione di manifestazioni ed eventi non esclusivamente legati allo sport, ma anche ad attività connesse alla sfera dell'intrattenimento.

Conseguentemente alla diminuzione dei contributi pubblici a favore dello sport, e quindi alla minore disponibilità di risorse economiche da destinare agli impianti, sono sempre più frequenti le collaborazioni fra pubblico e privato per la costruzione e manutenzione delle strutture sportive attraverso forme di *project financing*<sup>5</sup>.

In un'ipotesi di sviluppo futuro, lo stadio di proprietà dovrebbe essere sempre più inteso come oggetto di diversificazione d'introiti, garantiti anche dalla possibilità di subappaltare l'area a organizzatori di concerti, esposizioni, conferenze e altri avvenimenti di aggregazione sociale non necessariamente collegati al calcio o allo sport in genere.

Dallo scenario culturale delineato emerge come il progetto di valorizzazione dei beni connessi al tempo libero necessita di una sinergia tra attori pubblici e privati volta alla definizione di una prassi operativa che orienti programmi integrati di intervento e di riqualificazione urbana.

Le indagini condotte relativamente a Terme e infrastrutture sportive ne hanno evidenziato la capacità di farsi eleggere a modelli innovativi per la sperimentazione di politiche di sviluppo sociale, economico e territoriale.

**Valorizzazione del patrimonio termale tra recupero delle tradizioni e progettualità innovative\*\***

La valenza del comparto termale come espressione delle tradizioni culturali e sociali di un luogo rappresenta l'assunto di una strategia territoriale fondata su un'azione di valorizzazione dell'elemento e del sistema nel suo insieme.

Le Terme sono portatrici di consistente ricchezza culturale in cui l'azione cognitiva da esse stimolata è assimilabile a quella di altri beni dall'elevato valore iconico e storiografico: rappresentano l'espressione della narrazione di stili di vita remoti, padri di una realtà attualmente vissuta, e della tutela di beni fondamentali per l'uomo, quali l'acqua e la salute.

Le realtà termali si inseriscono nel patrimonio culturale come luogo di esperienza emotiva e artistica, accessibile ad una vasta gamma di

\*\*Francesca Cipullo  
Dipartimento BEST,  
Politecnico di Milano, I

the *ville d'eaux* first and then assisted social thermalism, has prompted a flourishing development of the sector, providing support for the thermal Spas, true pillars of their local economies. The functional and architectural emergence of the principal Spa towns are marked exclusively by the expression «Terme» and their 'magnitude' and monumentality, especially when compared with the size of the small Spa towns, are clearly evident from the sector's now bygone magnificence. Nevertheless, the management of these structures is a fundamental part of the business plan of all the corporate organisations, forced to address, on the one hand, a plan for revising the functionality of their buildings as required by the demands of the market and, on the other, the strengthening of their balance sheets which have often suffered as a result of poor

management<sup>4</sup>. The European scenario, on the other hand, which gives evidence of good practices in connection with the development of their assets, shows that they understand the value of cultural planning as a means of contributing to the growth of the local area, elevating the «thermalism-local area-culture» triad to the level of a resource for local development. Within this scenario a model has been developed creating a cultural and entrepreneurial grouping founded on the promotion, development and use of the assets; this process results in a genuine central resource in support of actions for local development in keeping with the assets based in the area. In this perspective, the local dimension becomes a strategy for development, aimed at promoting the distinctive, and therefore irreproducible, elements of the

culture and customs of a locality. There is therefore a clear need to introduce new regulations for local initiatives in order to respond to the demands of the local area-market system dynamics: it is therefore urgent to focus attention on the processes of disposal/capitalisation/upgrading, in order to improve the quality of life of the local community. The way forward therefore consists of the will not to exploit the asset as such, but rather to develop it as a cultural and economic resource. In this perspective, another example can be found in sports facilities, which are areas for public gatherings and, as such, for sharing a common culture and policy: as a result of the frequent collective events, opportunities are created for the exchange of ethical, social and economic thinking. Sports facilities can be viewed as being

utenza consapevole del ruolo attivo che le stesse possono assumere nel processo di sviluppo turistico ed economico.

L'esigenza di incontrare l'interesse del pubblico tramite formule originali fa sì che il processo culturale risulti stimolato non più da un distaccato e statico rapporto tra osservatore e sistema oggetto di analisi esposto, bensì dalla partecipazione ad esso attraverso un'esperienza fattiva.

Tale premessa trova la propria legittimazione nel condiviso atteggiamento europeo che riconosce nel comparto uno strumento di riqualificazione locale dalle concrete ripercussioni economiche, infrastrutturali, occupazionali e turistiche. La proposta, saldamente avvalorata, di considerare il progetto di valorizzazione del sistema termale come volano per un piano a più ampia scala è sostenuta dalla tesi che riconosce le Terme parte integrante del patrimonio identitario di un luogo e, come tale, non solo *focus* di riconoscibilità generale bensì attrattiva di risorse complementari a supporto del bene e, al contempo, a servizio del territorio.

All'identificazione delle Terme come bene culturale conseguono questioni che, sebbene da sempre inerenti all'isolato manufatto<sup>6</sup>, si confrontano con una visibilità e una responsabilità civica che ne plasma gli effetti.

L'esaltazione della conservazione e della tutela come uniche azioni di confronto con il bene conduce ad un'implosione del patrimonio a causa della forzata negazione d'uso<sup>7</sup>. La condivisione si propone come principio primo su cui fondare un progetto culturale, indipendentemente dal coinvolgimento di beni materiali o immateriali; la trasmissione di conoscenze consente una permanente rappresentazione dell'identità che vive costantemente, anche se spesso in fase di quiescenza, nella fisicità dei luoghi e nelle caratteristiche topologiche che i suoi elementi manifestano.

La lettura del territorio come sistema cognitivo evidenzia come la società usi il proprio contesto territoriale per sedimentare linguaggi, esperienze comuni e identità, al fine di facilitare la condivisione delle conoscenze tra tutti coloro che partecipano alla costruzione di un territorio e del suo significato (Rullani, 2004). Occorre quindi superare una prospettiva contemplativa del territorio, per aderire a una produzione creativa capace di oltrepassare il pericolo dell'omogeneizzazione imposta da un globalizzato appiattimento



an «extended local product» and hence a complex of structures that in themselves do not represent just a mere location for fitness and entertainment. Rather, they are an element that is related to others as part of a system, with the potential to make an active contribution to the development of a specific area, increasing the satisfaction of stakeholders, attracting investment, and improving and increasing the social capital of the locality. The last mentioned can be understood as the collection of relationships through which the organisation/facility mobilises resources that contribute to its development. The facilities for participating in sport available across the country are an essential element for defining the extent of the offering. According to the official estimate of CONI (*Italian National Olympic Committee*), 70,030 sports complexes in Italy were surveyed in 2001

and were found to consist of 80,121 facilities which in turn were divided into 146,256 individual areas for sports activities.

During the last forty years the number of sports facilities in Italy has increased in line with the expansion and spread of the participation in sports. During the period from the sixties to the eighties the number of sports facilities rose from 35,000 to 50,000 units, increasing by over 40%. During the decade from 1979-1989 there was a 182% growth in the number of facilities. The objective of local bodies of achieving growth in their localities through sport, creating new opportunities for sporting activities at a high level, is clear to see.

In terms of the ownership of the facilities, CONI's results revealed that in 2000 36% of Italian facilities were owned and managed by local authorities, 39% privately, whereas

25% were under a mixed or affiliated management (Zagnoli and Radicchi, 2005), a solution that has been adopted by many local authorities in recent years due to spending cuts made by municipalities.

The mixed management arrangement has therefore seen a significant increase. Under this arrangement local authorities delegate the running of the facilities to sports associations, clubs or service cooperatives. The really new factor, however, has been entry into the market of the so-called special companies, former municipal operations and new business entities often with the involvement of private capital, proving that the future of this market lies in public-private partnerships. Privately run companies, in fact, participate in the construction of facilities and infrastructure for sport that are used by professional organisations

delle differenze. Il territorio può ritrovare il suo unico valore identitario mostrandosi come tessuto di diversità attraverso nuove azioni progettuali attente a non soccombere sotto il trionfo di un passato ma capaci di proporre una nuova interpretazione, strutturalmente legata alla domanda sociale.

L'idea di patrimonio culturale, infatti, non evoca solo il ricordo di ciò che è stato, ma suppone una serie di azioni presenti e di strategie di anticipazione.

Nel concreto, l'azione progettuale deve orientarsi alla definizione di un prodotto complesso, qualificato dalla sua valenza intrinseca e differenziata, ulteriormente valorizzato dal detenere e prevedere, nella sua struttura, servizi attesi e inattesi dal fruitore. L'obiettivo è la proposta di un'azione di conservazione integrata e di valorizzazione, mirata alla creazione sul territorio di sistemi di nodi strategici collegati in rete per la promozione della cura del benessere, della cultura e dell'identità locale.

In un contesto progressivamente orientato al presente, la ricchezza patrimoniale del nostro paese è esposta a rischi di rapida obsolescenza, da fronteggiare attraverso un processo di continuo aggiornamento e mediante pianificazioni di sviluppo composite, fondate su effettive analisi esigenti, alle differenti scale, sia in ambito locale, sia 'glocale'<sup>8</sup>.

La strategia di rilancio del comparto, alla luce delle autonomie acquisite e della pregnanza sul territorio, si fonda sull'elevazione della tradizione a stimolo creativo.

L'analisi dello scenario evidenzia come gli *input* delle strategie di rilancio vadano ricercati nell'identità originale del settore termale, la cui storia ed evoluzione già detiene i punti di forza e le opportunità assolutamente valide in un disegno progettuale coevo. Il valore del tempo libero ha sostenuto le variazioni subite attivamente dalle Terme nei secoli e la sua gestione si eleva oggi a motore della riorganizzazione del comparto, spinto a ricercare nell'integrazione dell'offerta un veicolo strategico dominante.

Parallelamente, l'affermazione del turismo termale dal punto di vista legislativo e la sua promozione come «settore di importanza strategica per l'economia»<sup>9</sup> sanciscono il riconoscimento del concetto di imprenditorialità come fattore profondamente insito nella cultura termale moderna. La presenza dell'acqua e la sua capacità

or by local entities for staging events related, not only to sport, but also to activities associated with the world of entertainment.

As a result of the reduction of public funding for sport, and hence the reduced availability of financial resources allocated to the facilities themselves, there is increasing collaboration between the public and private sectors on the construction and maintenance of sports facilities through forms of *project financing*<sup>5</sup>.

Looking ahead to future developments, stadium ownership will increasingly be seen as a way of diversifying income, something also guaranteed by the possibility of sub-contracting the location to organisers of concerts, exhibitions, conferences and other public events not necessarily associated with football or sport in general. From the cultural scenario outlined

it becomes clear that schemes for developing assets associated with leisure time require a synergy between public and private parties aimed at defining a *modus operandi* that orients integrated programmes for public works and urban renewal.

The survey carried out in relation to thermal Spas and sports facilities highlighted their capacity to be seen as innovative models for experimenting with policies of social, economic and local area development.

#### **Developing thermal spas through recovery of traditions and innovations in design**

**by Francesca Cipullo**

The importance of the thermal Spa industry as an expression of the cultural and social traditions of a place can be seen in the adoption of a local strategy founded on an action for the

development of the individual element and the system as a whole.

Spas are custodians of a significant cultural heritage in which the cognitive action that they stimulate is comparable to that of other high value iconic and historiographic assets: they represent the expression of the narration of distant lifestyles, forebears of a reality currently being lived, and of the protection of assets that are of fundamental importance to mankind, such as water and health.

Spas form a part of the cultural heritage as places of emotive and artistic experiences, accessible to a vast range of users aware of the active role that they can play in the process of the development of tourism and the economy.

The need to satisfy the interest of the public through the use of original measures ensures that the cultural

di attrazione governano da sempre l'organizzazione dello spazio e la movimentazione delle persone: il turismo moderno, prima forma di impiego del tempo libero, nasce sulla ricerca di soggiorni curativi e di benessere attraverso l'acqua.

L'esempio europeo, primo mercato turistico mondiale<sup>10</sup>, dimostra come in epoca recente il termalismo stia assumendo un ruolo di primo piano nella pianificazione economica e territoriale: il peso dell'economia turistica nella riorganizzazione urbana, la significativa crescita di partecipazione degli attori pubblici e privati alle strategie di intervento e alla determinazione delle *policies* urbane, l'attuazione di progetti orientati ad alti livelli di efficienza e di resa dell'investimento costituiscono importanti segnali del ruolo che la *governance* turistica riveste nella trasformazione dei territori delle località termali.

In aggiunta alle evidenti ripercussioni economiche, il termalismo, nei caratteri fin qui delineati, coinvolge le dimensioni culturali e sociali in un rapporto di reciproca implicazione e complementarietà. In un mercato alimentato da alti tassi di competitività, il comparto termale è spinto a lavorare sull'innovazione dei servizi attraverso azioni mirate alla valorizzazione dell'identità locale, all'integrazione territoriale, allo sviluppo sostenibile.

A tale obiettivo è orientata una strategia di sviluppo imperniata sul concetto aziendale di «creazione di valore». Le aziende termali, benché qualificate dal termine culturale, non sono realtà *no-profit* ma istituzioni economiche a sostegno di un territorio. La generazione di reddito, dunque, rappresenta uno scopo fondativo e, in quest'ottica, sostenere una capacità competitiva del patrimonio strategico si costituisce a politica di rilancio.

Il capitale territoriale posseduto dalle realtà termali è, in realtà, già completo: le strategie di valorizzazione hanno il solo scopo di riscoprire le opportunità latenti dando loro nuova vita e nuove interpretazioni. La loro individuazione costituisce il problema principale che le Terme si trovano oggi ad affrontare in un comparto vasto, differenziato dai confini mobili, rispetto al quale riposizionarsi. L'accrescersi dell'identità competitiva richiede a queste imprese maggiori capacità in termini di visione strategica del *business*, di segmentazione della domanda, di previsione dei volumi della stessa. Occorre dunque elaborare modelli e strumenti di valutazione

process is stimulated, not by a detached and passive relationship between the observer and the thing seen, but rather by participation in it by means of an active experience. This prerequisite finds its legitimisation in the widely shared European approach that recognises in the sector an instrument for local renewal of the allied economic, infrastructural, occupational and tourist activities. The proposal, which has been amply endorsed, to consider the project for the development of Spas as a driving force for a much broader plan is supported by the thesis that recognises Spas as an integral part of the heritage that creates the identity of a place and, as such, an attracting force for complementary resources in support of the asset and, at the same time, of service to the area. The identification of Spas as cultural assets raises issues that, despite always

pertaining to individual buildings<sup>6</sup>, also relate to a civic responsibility that influences the effects on the area. The emphasis on conservation and protection as the only actions in connection with the asset leads to a wasting of the heritage due to its enforced closure<sup>7</sup>. Sharing is proposed as the primary principle on which to base a cultural project, independently of the involvement of tangible or intangible goods; the transfer of knowledge makes possible a permanent representation of the identity which is constantly alive, even if often in a dormant state, in the physicality of the place and in the topological characteristics that its elements display. A perception of the area as a cognitive system highlights the way society uses its geographical context to localise languages, common experiences and identity, in order to facilitate the

sharing of knowledge among all those participating in the construction of a locality and its significance (Rullani, 2004). It is necessary to rise above a solely contemplative way of perceiving the locality, and broaden a creative view in order to avoid the risk of standardisation imposed by a globalised levelling of differences. The area can rediscover its unique identifying value by presenting itself as the fabric of diversity through new design activities that are careful not to be influenced by past glories but that are capable of offering a new interpretation, structurally linked to the demands of society. The idea of cultural heritage, in fact, does not merely evoke memories of what has been, but involves a series of present actions and future strategies. In reality, design activities must be oriented towards the definition of a complex product, qualified by its

integrati, basati su attività di valorizzazione dell'identità dei luoghi e di promozione dello sviluppo locale: partire dall'individuazione della visione attuale comune e dall'inquadramento dei fattori identitari e originali è utile per la definizione della visione da diffondere, per la formulazione di un processo di innovazione complessiva inteso a migliorare la reputazione.

«Identità» e «vocazione» sono fattori consolidati ma, per acquisire valore in termini di produttività, necessitano di un'ideale gestione che promuova l'integrazione delle risorse del territorio, associando al prodotto Terme beni e servizi attraenti e aspirando a una sinergia di vantaggio reciproco (Mucci, 1994).

La necessità di un riordino del settore termale, riconosciuta con la legge 323 del 2000, rappresenta una tappa significativa per garantire e promuovere la riqualificazione del patrimonio idrotermale con particolare riferimento alla «valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali dei territori termali»<sup>11</sup>.

È insita nella storia dell'evoluzione delle Terme la portata che le stesse assumono nei processi di valorizzazione, trasformazione e riqualificazione dei territori nei quali sono insediate<sup>12</sup>.

La promozione di una cultura del termalismo passa attraverso la tutela e valorizzazione del sistema del patrimonio termale-culturale, così come la valorizzazione delle risorse termali in chiave turistica nasce e si evolve internamente al concetto di turismo sostenibile. Quest'ultimo rappresenta il quadro di riferimento di tutte le iniziative comunitarie in materia, sostenendo non tanto la conservazione di risorse endogene e locali, quanto la capacità degli attori locali di gestire il sistema in un contesto territoriale allargato, in cui il turismo è considerato a supporto delle peculiarità di ciascun territorio e non come temporaneo utilizzo di risorse naturali.

Il forte radicamento alla realtà locale, che le Terme per propria natura dimostrano, rappresenta l'espedito per impostare una strategia competitiva di tipo locale. Tale dimensione stimola le realtà imprenditoriali a trovare nel contesto locale elementi di caratterizzazione e specializzazione tali da non dover omologare la propria attività con quelle svolte nel resto del mondo.

Il radicamento locale e la promozione dei propri punti di forza consentono alle imprese competitive di contraddistinguere se stesse e il territorio in cui operano in modo inequivocabile, assumendo

intrinsic and unique worth, further enhanced by the containing and providing within its structure, of services both expected and unexpected by the beneficiary. The goal is the proposal of an initiative for integrated conservation and development, aimed at the creation in the area of systems of strategic centres connected in a network for the promotion of good health, culture and local identity. Within a context that is increasingly oriented towards the present, the richness of our country's heritage is exposed to risks of rapid obsolescence, that must be addressed through an ongoing updating process (Kerbaker, 2007) and through composite development plans, based on effective needs analyses, and on different scales, in both the local and the 'glocal' context<sup>8</sup>. The strategy for reviving the sector, in

the light of the independence achieved and the importance for the area, is based on viewing tradition as a stimulus of creativity. An analysis of the scenario highlights how the inputs for the revival strategy must be found in the original identity of the thermal Spa sector, the history and evolution of which already hold the points of strength and the totally legitimate opportunities in a contemporary plan. The value of leisure time has withstood the variations actively experienced by thermal Spas over the centuries and today its management has become the driving force for reorganisation of the sector, driven to search, in the integration of the offering, for a dominating strategic vehicle. In parallel, the endorsement of thermal Spa tourism from a legislative point of view and its promotion as a

«sector of strategic importance for the economy»<sup>9</sup> ratify the recognition of the entrepreneurial concept as a factor that is deeply rooted in the culture of the modern day Spa. The presence of the waters and their capacity to attract have always governed the organisation of the space and the movement of the people: modern tourism, the foremost use of leisure time, originated from the search for cures and health treatments at Spas. The European example, the first tourist market in the world<sup>10</sup>, demonstrates how in recent times thermalism has been assuming a leading role in economic and local planning: the weight of the tourist economy in urban reorganisation, the significant growth in participation by public and private bodies in intervention strategies and in the formulation of urban policies, the implementation of projects targeting high levels of efficiency and returns on

un'identità irripetibile e difficilmente modellizzabile e riproducibile. La valorizzazione della tradizione assume un ruolo fondativo in un processo di tutela e riqualificazione di un territorio che, per l'eccezionale ricchezza di risorse non delocazzabili, non deve cercare l'innovazione nell'invenzione ma nella creatività necessaria allo sfruttamento dell'esistente.

**Il processo di privatizzazione delle infrastrutture sportive: prassi operative\*\*\***

Le infrastrutture sportive, e in particolare lo stadio, costituiscono uno degli assi strategici più interessanti e strumentali per poter valutare le potenzialità di una società che intende intraprendere la via della ricerca di autonomie finanziarie e gestionali, indipendenti dagli avvenimenti di tipo esclusivamente sportivo<sup>13</sup>.

Gli stadi italiani sono per la maggior parte gestiti a titolo statale ed evidenziano carenze gestionali di vario tipo, prima fra tutte la questione della sicurezza.

La proprietà pubblica degli impianti, infatti, impedisce in molti casi di ottimizzare appieno il potenziale prestazionale con l'apporto di modifiche e ampliamenti per l'inserimento di attività diversificate.

La tipologia di gestione più diffusa è quella in concessione, che si verifica quando l'ente pubblico affida a terzi la gestione di uno o più servizi, attraverso la definizione di un contratto e riservandosi il potere di indirizzo e controllo sui risultati raggiunti.

È una forma di gestione che potrebbe risultare valida sia sotto l'aspetto funzionale che economico (anche se i casi di eccellenza sono pressoché assenti), permettendo di sollevare l'amministrazione da una serie di problemi organizzativi cui spesso non è in grado di provvedere.

In Inghilterra e, soprattutto, negli Stati Uniti, per limitare le perdite dovute ai costi di gestione si è proceduto verso un modello di stadio gestito secondo una logica privata, con l'obiettivo di rendere l'esperienza sportiva più allettante anche a segmenti di utenza meno propensi a recarvisi, come donne, anziani e famiglie.

Per essere remunerativo, lo stadio deve ampliare la propria offerta di servizi divenendo un centro di aggregazione e di incontro per la comunità, così da essere fruito in modo coerente con le tendenze presenti nei paesi evoluti, dove si evidenzia la crescita del tempo libero e della ricerca di intrattenimento.

La pianificazione e la gestione di uno stadio di calcio attuato

\*\*\*Pietro Chierici  
Dipartimento BEST,  
Politecnico di Milano, I



investment are important indications of the role that tourist governance takes on in the transformation of the locality of thermal Spas.

In addition to the evident economic repercussions, thermalism, as outlined thus far, involved the cultural and social dimensions in a complementary relationship that has reciprocal implications.

In a market fuelled by high levels of competition, the thermal Spa sector is driven to work on the innovation of services through actions aimed at the development of the local identity, local integration and sustainable development.

A development strategy hinging on the business concept of «creating value» is oriented towards this objective.

Thermal Spa organisations, although described as 'cultural' are not *non-profit making* operations, but business

institutions supporting the local area.

The generation of profits, therefore, is a fundamental objective and, in this perspective, maintaining the competitiveness of the strategic assets becomes a strategy for development. The real estate owned by thermal Spas are, in reality, already sufficient: the sole objective of the development strategies is to rediscover the latent opportunities giving them new life and new interpretations. Identifying them is the leading problem that Spas find themselves facing today in a vast sector, distinguished by changing boundaries to which they have to adjust. Developing a competitive identify for themselves requires of these businesses a greater capability in terms of strategic business vision, segmentation of the demand, and forecasting of demand volumes. There is, therefore, a need to develop integrated evaluation models and tools

focused on the activities of enhancing the identity of the locations and promoting local development: starting from the identification of the current common vision and the definition of the identifying and original factors is useful for defining the vision to be promoted, and for the formulation of an agreed process of comprehensive innovation to enhance the reputation.

«Identity» and «vocation» are sound concepts but, to acquire value in terms of productivity, calls for appropriate management that promotes the integration of local resources, adding attractive goods and services to the Spa's product and searching for a synergy delivering reciprocal benefits (Mucci, 1994).

The need for a restructuring of the thermal Spa sector, recognised by Law 323 of the year 2000, represents a significant stage for guaranteeing



attraverso un *concept* innovativo e flessibile si sta velocemente diffondendo nella mentalità e nei piani di sviluppo futuri dei club di tutta Europa.

Anche l'Italia, nonostante un decennio di ritardo, è in grado di elaborare un proprio modello capace di rispondere alle diverse esigenze territoriali, uno strumento che tenda a divenire un processo attrattore di quelli che sono i diversi potenziali attori protagonisti, così che lo stadio, oltre che sicuro, possa rappresentare una fonte di ricavi e non solo di costi.

La necessità che emerge è l'esigenza di delineare un percorso legislativo che faciliti e promuova il processo di privatizzazione delle strutture sportive.

Occorre perciò individuare innovativi strumenti normativi, poiché lo scenario nel quale si è chiamati a intervenire è divenuto articolato e complesso, richiedendo un sistema di regole certo e strumenti finanziari in grado di creare le condizioni sia per fare spettacolo sia per essere competitivi a livello internazionale.

La necessità di riconquistare un sistema di valori deve affiancare le capacità progettuali.

Il problema dello stadio in Italia si presenta secondo tre fattispecie: la necessità di uno stadio a norma, in grado di garantire sicurezza; l'esigenza di multifunzionalità, in quanto lo stadio deve oggi essere un luogo confortevole. Infine, nell'ambito della dimensione di uno sviluppo economico, esiste il problema dei ricavi, necessari per garantire le spese di gestione e manutenzione degli impianti.

In quest'ottica risulterà importante capire quale sarà il rapporto tra privatizzazione del bene e privatizzazione della gestione, due realtà diverse che possono essere sia correlate che scisse nel quadro di un piano imprenditoriale di lunga durata.

Il modello italiano si prospetta perciò differente da altri esempi europei poiché il nostro Paese possiede un apparato normativo e costituzionale estremamente differente.

La risposta attesa è l'individuazione di una modalità che consenta di accelerare un *iter* capace di risolvere inefficienze qualitative, mediante l'elaborazione di un percorso legislativo che agevoli e ridimensioni tempi, costi e procedure per la valorizzazione delle strutture esistenti e per la realizzazione di nuovi complessi funzionali.

L'attenzione al tema è notevolmente cresciuta a partire dall'anno 2007

and promoting the refurbishment of the Spa infrastructure with particular reference to «enhancing the natural, environmental and cultural resources of Spa districts»<sup>11</sup>. Inherent in the history of the evolution of Spas is the role that they take on in the processes for the development, transformation and refurbishment of the areas in which they are located<sup>12</sup>. The promotion of a culture of thermalism goes beyond the protection and development of the Spa-cultural infrastructure, in the same way that the development of the Spa resources in terms of tourism originates and evolves within the concept of sustainable tourism that represents the reference framework for all community initiatives on the matter, sustaining not so much the conservation of endogenous and local resources, as the capacity of the local players to manage the system in an

enlarged geographical context, in which tourism is viewed as a support of the characteristics of each area and not as a temporary use of natural resources. Being firmly rooted in the local context, which by their nature is true of Spas, is the expedient for formulating a locally oriented competitive strategy. This dimension stimulates businesses to find, within the local context, elements that characterise them and identify their specialisation so that they do not have to make their activity conform to those carried out in the rest of the world. The local roots and the promotion of its points of strength enable competitive businesses to differentiate themselves and the area within which they operate unmistakably, taking on an identity that cannot be duplicated nor easily used as a model. The development of the tradition takes on a fundamental role in a process of

protecting and restoring an area that, due to the exceptional richness of its untransferable resources, does not need to seek innovation through invention, but rather the creativity necessary in order to exploit what already exists.

#### **The process of privatisation of sports facilities: operational processes by Pietro Chierici**

Sports facilities, and stadia in particular, are one of the most attractive and exploitable strategic axes for assessing the capability of an organisation intending to embark on the search for financial and operational independence, regardless of the events that are exclusively sporting in nature<sup>13</sup>. In the main Italian sports stadia are publicly managed and give evidence of management failings of various kinds, foremost among them being safety. In fact, in many cases, public ownership

(in previsione delle candidature dell'Italia per ospitare i campionati europei di calcio Euro 2012).

Gli attori istituzionali preposti hanno in quell'occasione proceduto all'elaborazione di nuovi strumenti per consentire lo sviluppo di strategie innovative.

L'indicazione delle legge n. 41 datata 4 aprile 2007 (*"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 8 febbraio 2007, n. 8, recante misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche"*) va nella direzione di un programma straordinario per l'impiantistica sportiva finalizzato in particolare alla pratica calcistica proprio per le mutate esigenze sul versante della sicurezza, della fruibilità, della redditività della gestione economica finanziaria: essa pone in primo piano l'esigenza di mantenere una flessibilità decisionale pur intraprendendo una direttrice operativa precisa.

Negli ultimi anni dunque, il Parlamento italiano si è occupato spesso di sport, emanando innanzitutto una legge sui diritti televisivi che da individuali sono divenuti collettivi, legge approvata sia dalla Camera che dal Senato.

Un esempio ulteriore è rappresentato dall'approvazione del Decreto Amato sulla sicurezza (riattualizzazione dei due precedenti Decreti Pisanu) che interviene riducendo la capienza minima degli stadi da adeguare alle norme da 10.000 a 7.500 spettatori.

Il Tavolo Governativo per l'Impiantistica Sportiva, istituito dal Ministero per le Politiche Giovanili e Attività Sportive, ha chiesto formalmente che tra le infrastrutture indicate per essere valorizzate fosse inserita anche la categoria dell'impiantistica sportiva.

L'obiettivo primario che s'intende perseguire è quello di sviluppare un percorso di intervento sul tema dell'impiantistica che renda disponibili strumenti di azione e risorse finanziarie per i soggetti pubblici e privati che desiderino investire in progetti sugli impianti sportivi in sinergia con le esigenze del territorio. Il programma dovrà essere mirato a garantire la sicurezza in occasione delle manifestazioni sportive; a favorire la fruibilità allargata dell'impianto e riavvicinare i cittadini allo spettacolo sportivo; a promuovere una nuova cultura di partecipazione e avvicinamento allo sport nel rispetto dei suoi valori primari.

Inoltre, nell'anno 2008 la Legge Finanziaria, nei provvedimenti in

of these facilities hinders maximisation of their operational performance through modifications and expansion that could accommodate diversified activities.

The most common form of management is by concession, which takes place when the public body assigns one or more services to third parties by means of a contract, retaining the powers to direct and to monitor the results achieved. It is a form of management that could be beneficial from a functional and financial point of view (even if there are virtually no highly successful examples), relieving the administration of a series of organisational problems that it is often incapable of handling. In England and, especially, in the United States, in order to restrict losses resulting from operational costs, there has been a move towards stadia operated along private lines, with the objective of

making the sporting experience more attractive even to those segments of the population that are less likely to attend, such as women, the elderly and families.

To be profitable, a stadium must expand its service offering, becoming a meeting place for the community, so that it can be used in a way that is in keeping with the trends taking place in developing countries, which have seen an increase in leisure time and the search for entertainment.

Planning and operating a football stadium along innovative and flexible lines is spreading rapidly in the thinking and in the future development plans of clubs throughout Europe.

Even Italy, despite a decade of delay, is capable of developing its own model with the capacity to respond to the varied demands around the country, an instrument for attracting a variety of potential key players, so that the

stadium, as well as being safe, can become a source of income and not just of costs.

The need that emerges is that of outlining a legislative pathway that facilitates and promotes this process of privatising sports facilities.

Hence there is a need to define innovative regulatory tools, since the scenario within which intervention is required has become convoluted and complex, requiring a stable system of rules and financial instruments capable of creating the conditions both for the staging of events and in order to be competitive on an international level. The need to re-establish a system of values must complement the design capabilities.

The problem of stadia in Italy can be presented as three key elements: the need for a stadium that meets standards and is capable of guaranteeing safety;

materia di attività sportive (Decreto Legge 28/09/2007) ha assegnato all'Istituto per il Credito Sportivo<sup>14</sup>, un ente di diritto pubblico specializzato nell'esercizio del credito, un contributo annuo di 20 milioni di euro per gli anni 2007, 2008, 2009, al fine di agevolare il credito per l'impiantistica sportiva e per realizzare un programma straordinario previsto dall'art. 11 del decreto legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito dalla legge n. 41 del 4 aprile 2007, volto a favorire la redditività della gestione economico finanziaria anche attraverso la privatizzazione degli impianti<sup>15</sup>.

La privatizzazione delle strutture sportive rappresenta infatti il primo passo da compiersi, ritrovando una forte cooperazione tra stato, regioni, comuni e promotori privati. Questo modello consentirà infatti di utilizzare aree dismesse o già urbanizzate nel miglior modo possibile, rendendole maggiormente attrattive per vivere e per lavorare; consentirà di salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale, integrandolo ai nuovi sviluppi territoriali.

La pianificazione e la realizzazione di nuovi interventi nell'ambito delle strutture sportive permetterà inoltre di ridurre al minimo le necessità di spostamento, influenzando sul piano della mobilità e della sosta, a favore di un'implementazione dei mezzi di trasporto pubblico. La *mixité* funzionale rappresenterà sicuramente uno strumento strategico fondamentale per la creazione di comparti vivi e diversificati all'interno dell'ambiente urbano. Ciò potrà produrre un progresso sociale in grado di riconoscere i bisogni di tutti mantenendo alti i livelli di crescita economica e lavorativa.

Emerge perciò come in futuro sarà consigliabile gestire i manufatti secondo logiche maggiormente strategiche: l'edificazione o la ristrutturazione degli impianti sportivi dovrà avvenire secondo criteri di multifunzionalità, *comfort* e sicurezza per il pubblico, mediante un processo che sia in grado di promuovere anche la redditività economica delle strutture.

Occorrerà perciò operare in una logica di sistema e con una visuale a medio e lungo termine, nel tentativo di non elaborare progetti isolati o intervenendo sui manufatti esistenti solo in occasione di eventi imminenti.

Si tratta al contrario di dotare il 'sistema Italia' di strutture di ultima generazione, moderne e polifunzionali, integrate con il tessuto cittadino; strutture la cui funzionalità sia fruibile da parte di tutti i

the need for multi-functionality, since today's stadium must provide adequate comfort. Finally, within the context of economic development, there is the problem of income, necessary to ensure that the costs of operating and maintaining the facility are met. From this point of view it is important to understand the relationship between privatisation of the asset and privatisation of the operation, two very different matters that may be both correlated and separate within the framework of a long-term business plan. Hence the Italian model appears different from other European examples since our country has a very different regulatory and constitutional apparatus. The expected answer is to identify a modality that makes it possible to accelerate a procedure with the aim of resolving qualitative inefficiencies, through the development of a legislative

process that facilitates and cuts down time, costs and procedures for developing the potential of existing structures and for building new functional complexes. Increasing attention has been paid to this issue since 2007 (in anticipation of Italy's bid to host the Euro 2012 European Football Championship). The institutional players involved on that occasion set about drafting new instruments to enable the development of new strategies. The guidelines of Law No 41 of 4 April 2007 ("Conversion into law, with amendments, of Law Decree No 8 of 8 February 2007, containing urgent measures for the prevention and repression of instances of violence associated with football competitions") are headed in the direction of a special programme for sports facilities aimed in particular at football precisely because

of the changed demands on the issues of safety, usability and the profitability of the economic-financial management: this places emphasis on the need to maintain decision-making flexibility as well as instituting a clearly defined operating norm. Hence, during the last few years, the Italian Parliament has often turned its attention to sport, issuing first and foremost a law on television rights that from separate have become collective, a law approved by both the Chamber of Deputies and the Senate. A further example can be seen in the approval of the Amato Decree on safety (re-enactment of the two preceding Pisanu Decrees) that reduces the minimum capacity of stadia to comply with the regulations from 10,000 spectators to 7,500 spectators. The Government Round Table on Sports Facilities, set up by the Ministry for

soggetti coinvolti nel mondo dello sport e non solo.

In considerazione del fatto che lo stadio è un luogo e un bene pubblico, la privatizzazione dello stesso non può non avvenire che come *partnership* tra amministrazioni e pubbliche/istituzioni da un lato e società sportive/investitori privati dall'altro.

Il ruolo demandato all'amministratore pubblico risulta auspicabilmente quello di essere un attore in grado di fornire un apporto strategico in fase di pianificazione, fornendo un contributo di regia nell'agevolare e semplificare gli *iter* autorizzativi e soprattutto orientare il processo affinché la riqualificazione funzionale di un manufatto esistente rappresenti un'opportunità per l'intera comunità residente.

L'intento è perciò quello di sviluppare un controllo progettuale degli spazi di relazione che connettono tali strutture alla città, migliorando l'accessibilità dei nodi attrattivi, ottimizzando le prestazioni di specifici assi o settori urbani e producendo una riqualificazione diffusa del territorio.

Lo scopo finale è riconducibile ad una valorizzazione integrata delle risorse, dei capitali e delle infrastrutture per uno sviluppo locale sostenibile.

In particolare la proposta emersa è quella di costituire un soggetto pubblico o a partecipazione mista pubblico/privata a cui affidare il compito di guidare e facilitare gli interventi necessari per la realizzazione del programma.

La speranza è che i tavoli di lavoro attivati in ambito ministeriale siano in grado di fornire al più presto risposte soddisfacenti ed esaustive in merito alle tematiche di sicurezza e multifunzionalità.

Ma ciascuna risposta individuata non potrà essere risolutiva dei problemi contingenti se a monte non sarà diffusa e potenziata una cultura sportiva in grado di trasmettere valori di civile convivenza e di solidarietà, fondamenta per una società moderna e tollerante quale l'Italia dovrebbe essere.

## Conclusioni

All'interno del modello produttivo italiano, caratterizzato da evidenti localismi e da un sistema frammentato, lo scollamento tra ente proprietario delle strutture per sport e benessere (generalmente di natura pubblica) ed ente gestore (di natura privata) ha favorito una situazione di grave immobilismo nei processi di valorizzazione

Youth and Sports Policies, has formally asked that all the infrastructures recommended for development should also be included in the category of sports facilities.

The primary objective that it is intended to pursue is that of developing a programme of actions for infrastructure that makes available policy instruments and financial resources for public and private bodies wishing to invest in projects for sports facilities that are in keeping with local needs.

The programme must be aimed at guaranteeing safety when sports events are being held; at fostering a broader use of the facility and at attracting the public to sports events; at promoting a new culture of participation and involvement in sport with respect for its primary values.

Furthermore, in 2008 the Finance Act, in its provisions on the matter

of sporting activities (Law Decree 28/09/2007) assigned to the *Istituto per il Credito Sportivo* (Institute for Sports Credit)<sup>14</sup>, a publicly owned body specialising in the granting of credit, an annual contribution of 20 million euros for the years 2007, 2008 and 2009, with the goal of granting credit for sports facilities and for the creation of a special programme as laid down in Article 11 of Law Decree No 8 of 8 February 2007, converted into Law No 41 of 4 April 2007, aimed at assisting the profitability of the economic – financial management including through privatisation of the facilities<sup>15</sup>.

Privatisation of sports facilities is in fact the first step to be carried out, re-establishing close cooperation between the state, regions, municipalities and private entrepreneurs. Indeed this model makes it possible to make use of disused areas, or areas that have already been

developed, in the best way possible, making them more attractive places to live and work; it makes it possible to safeguard and develop the cultural heritage, integrating it into new local developments.

The planning and creating of new activities in connection with sports facilities also makes it possible to reduce to the minimum the need for travel, influencing the mobility and parking plan, in favour of the introduction of public transport. A functional mix is certainly an essential strategic instrument for the creation of lively and diverse sectors within an urban environment. This could produce social progress capable of recognising the needs of all and maintaining high levels of growth of the economy and employment. It follows therefore that in the future it will be advisable to manage

delle strutture esistenti.

In Italia si sta configurando, anche nel settore delle società per il tempo libero, un panorama di riferimento caratterizzato da forti mutamenti economici e normativi. Conseguentemente è in atto una tendenza alla riorganizzazione delle strutture istituzionali e amministrative, che favorisce i processi di privatizzazione che hanno guidato l'attività delle grandi imprese verso il settore dei servizi, e l'applicazione di nuovi codici d'interazione tra pubblico e privato. Tuttavia, anche in Italia, i vantaggi economici provenienti dalla valorizzazione di stadi e aziende termali come risorsa tangibile, non possono prescindere dai concetti di diversificazione e qualificazione, che presuppongono la capacità di trasferire competenze tra settori di *business*.

Da queste sintetiche considerazioni muove la ragione, ormai imprescindibile, di attivare un processo di valorizzazione delle strutture destinate al tempo libero, quest'ultimo considerato come bene culturale di una società che mira al raggiungimento di una sempre più elevata qualità della vita, in linea con i nuovi paradigmi a essa sottesa, che vedono nel benessere, sport e salute i punti di riferimento culturali ed economici primari di una città contemporanea in corso di profonda trasformazione.

#### NOTE

<sup>1</sup> Secondo i dati forniti dall'ENIT (di fonte Istat) l'Italia, nel corso dell'anno 2009, ha registrato circa 160 milioni di presenze turistiche straniere qualificandosi al quinto posto nella graduatoria concernente gli arrivi internazionali e i ricavi monetari a scala mondiale. Dati UNWTO, *Tourism Highlights*, 2011 edition.

<sup>2</sup> Agli inizi degli anni Novanta lo Stato sembrava divenuto incapace di controllare l'insieme della società alimentando, al contempo, il perseguimento di modelli che mostravano come la logica dell'impresa privata potesse costituire lo strumento ottimale per il raggiungimento dell'efficienza allocativa e gestionale. Affermava Sterpi, «i fondamenti analitici di questi modelli sono in buona

buildings in line with more strategic thinking: the building or the renovation of sports facilities must be carried out in accordance with criteria of multifunctionality, and public comfort and safety, through a process that is also capable of promoting the financial profitability of the venue. Therefore it is important to act in a logical way and with a medium to long term perspective, in an attempt to avoid devising isolated projects or carrying out work on existing facilities only as a response to forthcoming events. On the contrary it involves equipping Italy with latest generation buildings, that are modern and multi-purpose, integrated into the fabric of society; structures whose functionality is available to everyone whether involved in the world of sport or not. In consideration of the fact that a stadium is a public place and asset, their

privatisation can only be carried out as a partnership between administrations and public institutions on the one hand and sports organisations/private investors on the other. The role demanded of public administrators is hopefully that of being a participant capable of providing strategic support during the planning phase, making a contribution in terms of directing the process of facilitating and simplifying authorisational procedures and above all, guiding the process so that the functional restoration of an existing building becomes an opportunity for the entire residential community. Hence the goal is to develop a monitoring process for the planning of surrounding areas that connect these facilities to the city, improving accessibility of these enhanced areas, optimising the performance of specific

axes or urban sectors and producing a renovation that pervades the entire area. The ultimate objective can be defined as an integrated development of resources, capital and infrastructure for a sustainable local development. In particular the proposal that emerges is to set up a public body, or one with mixed public/private participation, to which to assign the task of directing and facilitating the actions needed to carry out the programme. The hope is that the working round tables set up at a ministerial level will be capable of providing satisfying and comprehensive answers as soon as possible on the matters of safety and multi-functionality. But each answer arrived at will not be able to resolve the contingent problems if there is not already in place a sporting culture capable of transmitting values of social coexistence and solidarity, qualities

sostanza gli stessi che venivano utilizzati per dimostrare la tesi opposta, e cioè quella della superiorità dell'impresa pubblica, in circostanze opportunamente definite, nel perseguire un impiego ottimale delle risorse per la società» (Sterpi, 1996).

<sup>3</sup> In seguito alla crisi del 1995, principalmente causata da un atteggiamento non più favorevole da parte del Sistema Sanitario Nazionale, il sistema termale ha inaugurato una nuova fase di «turismo termale» le cui regole di sviluppo e di management hanno subito un radicale cambiamento: la gestione dell'attività termale era in precedenza esclusa dalle regole di mercato a causa di una non normata collaborazione tra gli enti, frutto di cecità nei confronti delle mutazioni sociali, culturali e legislative che si susseguivano in quel periodo (cfr. Becheri, 1995).

<sup>4</sup> Esempio è il caso dell'azienda termale di Montecatini Terme, impegnata nel piano di dismissione del patrimonio immobiliare non strategico all'attività per un valore pari a 40 milioni di euro.

<sup>5</sup> Lente locale rimane proprietario degli impianti, ma ne affida la gestione a soggetti privati (concessionari), generalmente gruppi di imprenditori di diversi settori.

<sup>6</sup> «Il concetto di bene culturale è andato ampliandosi, incorporando questioni che un tempo non includevano ambiti scientifico disciplinari quali quelli della tecnologia e della valutazione, arrivando a comprendere oltre i beni mobili e immobili, anche aspetti della cultura materiale, elementi immateriali dell'identità culturale e delle tradizioni anche molto prossime. Una definizione così ampia e complessa impone alle discipline architettoniche l'esigenza di rivedere i propri paradigmi di interpretazione e intervento nel vasto ambito delle risorse culturali e territoriali» (Schiavonati, 2006).

<sup>7</sup> Il tema del rapporto tra utente e bene materiale implica questioni teoriche e pragmatiche relative al 'consumo dei beni culturali'. Consumare, dal latino consumare, letteralmente significa «portare a termine, logorarne l'uso»; dunque l'associazione al bene rivive dell'idea di esaurimento assolutamente estraneo al patrimonio che, come tale, deve essere conservato in quanto testimonianza eterna di un passato glorioso. In realtà, il termine «consumo» può essere considerato un sinonimo del più frequente «valorizzazione».

<sup>8</sup> «In era di globalizzazione c'è ancora tanto spazio per il locale, ammesso che questo si sappia ben integrare con il globale divenendo così globale; senza una strategica integrazione i localismi potrebbero sfociare nell'omologazione; la localizzazione riesce così a far convivere globalizzazione e localizzazione e permette all'offerta urbano-territoriale di cogliere nuove opportunità» (Foglio, 2006).

that are essential for the modern and tolerant society that Italy must become.

#### Conclusions

Within the Italian production model, characterised by clear local differences and by a fragmented system, the division between the entities that own the sports and fitness facilities (generally public) and those managing them (usually private) has fostered a situation of serious inertia in the processes for development of existing facilities. In Italy a scenario is developing, within the leisure industry too, in which significant economic and regulatory changes are taking place. As a result there is a trend towards the reorganisation of institutional and administrative bodies, which favours the processes of privatisation that have guided the activities of large businesses towards the service sector, and the application of new codes for public –

private interaction.

Nevertheless, in Italy too, the advantages deriving from the development of stadia and Spa facilities as tangible resources, cannot ignore the concepts of diversification and improvement that presuppose the capability of transferring skills between business sectors.

From these summarised observations derives the now inescapable reason for putting in place a process to develop facilities intended for leisure time, this being considered to be a cultural asset of a society aspiring to an increasingly higher quality of life, in line with the new paradigms underlying it, that perceive fitness, sport and good health as being the leading cultural and economic reference points of a modern city undergoing a deeply rooted transformation.

#### NOTES

<sup>1</sup> According to the data provided by the national tourist office, ENIT (source ISTAT) during the course of 2009 Italy recorded about 160 million foreign tourists, putting it in fifth place in terms of international arrivals and financial earnings on a worldwide scale. Data UNWTO, Tourism Highlights - 2011 edition.

<sup>2</sup> At the start of the nineties the state seemed incapable of controlling the business world fostering, at the same time, the application of models that showed how the rationale of private enterprise could be the ideal instrument for attaining allocative and management efficiency. Sterpi stated, «the analytical foundations of these models are in large measure the same as those that were used to demonstrate the opposite idea, that is the superiority of public ownership, in properly defined circumstances, for achieving the best use of company

<sup>9</sup> La promozione del turismo connesso alla salute, in linea con il secondo programma d'azione comunitaria nel settore della salute (2008-2013), viene auspicata attraverso il sostegno delle imprese del settore previdenziale e assicurativo per la cooperazione transfrontaliera, giungendo ad affermare che occorre «emanare una specifica direttiva comunitaria tesa a definire il riconoscimento e l'utilizzazione delle risorse idrotermali e, più in generale, del ruolo del turismo sanitario e delle cure termali nell'ambito dei sistemi turistici dei vari Stati - oltre che in quelli sanitari, previdenziali e assicurativi - rendendo inoltre disponibili adeguate risorse finanziarie per consentire a un settore di importanza strategica per l'economia degli Stati membri, di attuare un processo di sviluppo tale da incrementare in termini significativi nuova occupazione diretta ed indiretta» (*Risoluzione del Parlamento europeo del 29 novembre 2007 su una nuova politica comunitaria per il turismo: una partnership più forte per il turismo europeo*, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

<sup>10</sup> Tali dati emergono da numerose statistiche Eurostat come il *Panorama on tourism*, del settembre 2006. Si vedano anche i programmi di ricerca promossi dalla *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) relativi alla pianificazione territoriale in Europa.

<sup>11</sup> Legge 24 ottobre 2000, n. 323 «Riordino del settore termale», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 8 novembre 2000, n.261. Contestualmente alla Legge è stato istituito il marchio di qualità del prodotto Terme, con l'obiettivo di fornire una certificazione riconosciuta agli utenti che usufruiscono di un trattamento termale.

<sup>12</sup> Ne sono un esempio la storia delle Terme toscane nell'arco dei secoli che, grazie al ruolo svolto dai poteri locali, furono coinvolte da processi di abbellimento e potenziamento in quanto ispirati al principio di utilizzazione per «beneficio universale». Per questi temi si rimanda a: Cresti, C. (1987), *La Toscana dei Lorena, politica del territorio ed architettura*, Amilcare Pizzi editore, Firenze.

<sup>13</sup> Per maggiori informazioni si consulti <http://www.calcioinborsa.com/Stadio-Borsa.htm>.

<sup>14</sup> Tra i partecipanti al capitale dell'ICS si annoverano, tra gli altri, il CONI Servizi S.p.A., la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., le Assicurazioni Generali S.p.A., la Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., la banca San Paolo IMI S.p.A., il Banco di Sicilia S.p.A. e il Banco di Sardegna S.p.A. Il Presidente e il Consiglio di Amministrazione del Credito Sportivo sono nominati direttamente con decreto del Ministero dei beni Culturali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il consenso del CONI.

<sup>15</sup> Dati e documentazione sono stati forniti dall'Istituto per il Credito Sportivo.

resources» (Sterpi, 1996).

<sup>3</sup> Following the crisis of 1995, caused primarily by an approach that was no longer favourable by the national Health Service, the thermal Spas entered a new phase of thermal tourism the development and management rules of which have undergone a radical change: the management of Spa activities at the time had previously been excluded from market regulations due to an unregulated collaboration between the bodies, the result of blindness in the face of the corporate, cultural and legislative changes that were taking place at that time (cf. Becheri, 1995).

<sup>4</sup> An example is the case of the Spa at Montecatini Terme, engaged in a process of disposing of the properties that were not of strategic importance to its activity for the sum of 40 million euros.

<sup>5</sup> The local authority retains ownership of the facility, but assigns its management to a private organisation

(cessionaires), generally groups of entrepreneurs from different sectors.

<sup>6</sup> «The concept of a cultural asset has broadened out, incorporating questions that at one time did not include fields of scientific disciplines such as those of technology and evaluation, coming to include in addition to moveable and immovable assets, also those aspects of the material culture, intangible elements, even very recent of the cultural identity and tradition. Such a broad and complex definition imposes on the architectural discipline the need to review its paradigms of interpretation and intervention within the vast context of cultural and national resources» (Schiaffonati, 2006).

<sup>7</sup> The issue of the relationship between the user and the physical asset implies theoretical and pragmatic questions in connection with the 'consumption of cultural assets'. To consume, from the Latin *consumare*, literally means «to bring to an end, to wear out through

use»; hence the association with the asset revives the idea of exhaustion totally unrelated to the heritage that, as such, must be preserved since they are a permanent witness to a glorious past. In reality, the term «consumption» can be considered to be synonymous with the more frequent «development».

<sup>8</sup> «In an era of globalisation there is still a great deal of space for the local, provided that they know how to integrate with the global and so become global; without strategic integration local entities could end up in homologation; localisation thus succeeds in making globalisation and localisation co-exist and enables the urban-local offering to grasp new opportunities» (Foglio, 2006).

<sup>9</sup> The promotion of tourism associated with health, in line with the second programme of Community action in the field of health (2008-2013), it is hoped that through the support of businesses in the welfare and insurance

## REFERENCES

- Anholt, S. (2007), *L'identità competitiva. Il branding di nazioni, città, regioni*, Egea, Milano.
- Becheri, E. (1995), *Le terme: da fuori a dentro il mercato*, in "Il Sole 24 Ore", 10 ottobre.
- Becheri, E e Quirino, N. (2011), *Rapporto Federterme 2011, Federteme – Mercury*.
- Burchia, E. (2012), "Italiani i luoghi più fotografati della terra", *Corriere della sera*, 24 gennaio, visualizzabile al seguente link: [http://www.corriere.it/scienze\\_e\\_tecnologie/12\\_gennaio\\_24/burchia-italia-luoghi-piu-fotografato-della-terra\\_c09e16ec-4692-11e1-90ee-63dee1b6b376.shtml](http://www.corriere.it/scienze_e_tecnologie/12_gennaio_24/burchia-italia-luoghi-piu-fotografato-della-terra_c09e16ec-4692-11e1-90ee-63dee1b6b376.shtml)
- Caroli, M.G. (2006), *Il marketing territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del ter-ritorio*, Franco Angeli, Milano.
- Cherubini, S., Canigiani, M. e Santini, A., (Ed.) (2003), *Il co-marketing degli im-pianti sportivi*, Franco Angeli, Milano.
- CNEL, Ministero Beni e Attività Culturali, (2003), *CONI - La Situazione degli impianti sportivi in Italia*.
- Colbert, F. (2003), *Marketing delle arti e della cultura*, Etas, Milano.
- Faroldi, E., Allegri, D., Chierici, P. e Vettori, M.P. (2007), *Progettare uno stadio. Architetture e tecnologie per la costruzione e gestione del territorio*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Faroldi, E., Cipullo, F. e Vettori, M.P. (2007), *Terme e Architettura. Progetti Tecnologie Strategie per una odierna cultura termale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, Rimini.
- Federterme (2004), *Rapporto sul Sistema Termale in Italia 2004*, Mercuri S.r.l., Il Sole 24 Ore, Milano.
- Foglio A. (2006), *Il marketing urbano-territoriale. Il marketing per città, aree urbane e metropolitane, organismi territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Kerbaker, A. (2007), *Lo stato dell'arte. La valorizzazione del patrimonio culturale italiano*, Bompiani, Milano.
- Mucci, E. (Ed.) (1994), *Design 2000*, Franco Angeli, Milano.
- Rullani, E. (2004), *Economia della conoscenza: creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci, Roma.
- Russo, P. (2004), *Sport e società*, Carocci, Roma.
- Schiaffonati, F. (2006), *Sostenibilità del progetto e valorizzazione*, in Oppio, A. e Tartaglia, A. (Ed.), *Governo del territorio e strategie di valorizzazione dei beni culturali*, Libreria Clup, Milano.
- Severino, F. (Ed.) (2005), *Un marketing per la cultura*, Franco Angeli, Milano.
- Sterpi, S. (1996), *Il trauma economico e politico delle privatizzazioni*, in *Vita e Pensiero*, n.6, p. 426.
- Valdani, E., Ancarani, F., (Ed.) (2001), *Strategie di marketing del territorio. Generare valore per le imprese e i territori nell'economia della conoscenza*, Egea, Milano.
- Valentino, P.A. (2003), *Le trame del territorio*, Sperling & Kupfer Editori, Milano.
- Vescovi, F. (2006), *Progetto urbano strategico e competitività delle aree urbane metropolitane*, Libreria Clup, Milano.
- Zagnoli P. e Radicchi E. (2005), *Sport Marketing. Il nuovo ruolo della comunicazione*, Franco Angeli, Milano.

sector there will be cross-border cooperation, arriving at a statement that there is a need for the «adoption of a specific Community directive to define the recognition and use of hydro-thermal resorts and, more generally, the role of health tourism and thermal cures in connection with tourist facilities in the various Member States – apart from the health, social security and insurance aspects – by also making available sufficient financial resources to enable a strategically important sector of the Member States' economy to embark on a suitable development process, so as to significantly increase new direct and indirect employment» (Resolution of the European Parliament of 29 November 2007 on a renewed EU tourism policy: Towards a stronger partnership for European Tourism, on [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

<sup>10</sup> These data emerge from numerous Eurostat statistics such as the Panorama on tourism, of September 2006. See also

the research programmes promoted by the European Spatial Planning Observation Network (ESPON) relative to spatial planning in Europe.

<sup>11</sup> Law No 323 of 24 October 2000 «Riordino del settore termale», published in the Official Gazette No 261 of 8 November 2000. At the same time as the Law, a quality mark for Spa products was instituted, with the goal of providing a recognised certification for clients making use of Spa treatments.

<sup>12</sup> An example is the history of thermal Spas in Tuscany over the centuries that, due to the role carried out by local authorities, were involved in processes of embellishment and upgrading inspired by the principle of utilisation for «universal benefits». On this matter see: Cresti, C. (1987), *La Toscana dei Lorena, politica del territorio ed architettura*, Amilcare Pizzi editore, Florence.

<sup>13</sup> For additional information see <http://www.calcioinborsa.com/StadioBorsa.htm>.

<sup>14</sup> Among the participants in the share capital of the ICS are, among others, CONI Servizi S.p.A., the Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., the Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Assicurazioni Generali S.p.A., the Banca Monte dei paschi di Siena S.p.A., the Banca san Paolo IMI S.p.A., the Banco di Sicilia S.p.A. and the Banco di Sardegna S.p.A. The Chairman and the Board of Directors of Credito Sportivo are appointed directly by decree of the Ministry of Culture, jointly with the Ministry of Economy and Finance and with the agreement of CONI.

<sup>15</sup> Data and documentation were provided by the Istituto per il Credito Sportivo.



# NETWORK SITdA

## Contributi dalle sedi universitarie

### Università di Bologna, Facoltà di Architettura "Aldo Rossi", Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale (DAPT)

Andrea Boeri, Ernesto Antonini, Jacopo Gaspari, Danila Longo

### Università di Camerino, Scuola di Architettura e Design

Federica Ottone, Sonia Calvelli, Roberta Cocci Grifoni, Giuseppe Losco, Massimo Perriccioli, Monica Rossi, Roberto Ruggiero, Simone Tascini, Milena Coccia

### Università di Catania, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Architettura (DARC)

Carlo Truppi

### Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara, Facoltà di Architettura, Dipartimento Tecnologie per l'Ambiente Costruito (DiTAC)

Michele Di Sivo

Daniela Ladiana

Giorgio Pardi, Antonio Basti, Alessandra Lucci

### Università di Ferrara, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Architettura

Roberto Di Giulio, Silvia Brunoro, Emanuele Piaia, Michele Ronconi

### Politecnico di Milano, Dipartimento BEST

Roberto Bolici, Daniele Fanzini

Matteo Gambaro, Andrea Tartaglia

### Università di Napoli "Federico II", Facoltà di Architettura, Dipartimento di Configurazione ed Attuazione dell'Architettura

Paola De Joanna, Dora Francese

Renè Bozzella

### Seconda Università di Napoli, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Restauro e Costruzione dell'Architettura e dell'Ambiente

M. Isabella Amirante

Monica Cannaviello

Rossella Franchino

Francesca Muzzillo

Antonella Violano

### Università di Palermo, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Architettura

Maria Luisa Germanà

### Università Mediterranea di Reggio Calabria, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Arte, Scienza e Tecnica del Costruire

Massimo Lauria

### Università di Roma "Sapienza", Facoltà di Architettura, Dipartimento DATA

Serena Baiani, Eliana Cangelli

Alessandra Battisti, Fabrizio Tucci

Carlo Lannutti, Mauro Corsetti

Fabrizio Cumo, Adriana Scarlet Sferra, Valentina Sforzini

Fabrizio Cumo, Adriana Scarlet Sferra

Anna Maria Giovenale

Tiziana Ferrante

Teresa Villani

### Università di Roma Tre, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Progettazione e Studio dell'Architettura (DIPSA)

Chiara Tonelli

### Politecnico di Torino, Dipartimento di Architettura e Design

Riccardo Pollo

### Università di Udine, Facoltà di Ingegneria, Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura

### Università di Trieste, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura

Christina Conti, Ilaria Garofolo

## Scenari problematiche connesse all'alienazione dei complessi di edilizia sociale. Opportunità, limiti e ipotesi sul quartiere Pilastro a Bologna

*Andrea Boeri, Ernesto Antonini, Jacopo Gaspari, Danila Longo*

Le strategie di progressiva alienazione di una parte consistente del patrimonio immobiliare pubblico richiedono, e richiederanno nell'immediato futuro, articolate riflessioni non solo di ordine economico e di opportunità politica, ma soprattutto di ordine sociale e culturale, che non è possibile approfondire – per ragioni di spazio, scala e competenza – in questa sede.

Ciò che appare indispensabile individuare in via preliminare come elemento di rilevante criticità è l'eterogeneità del patrimonio in questione, rispetto alla quale non sembra essere stata individuata una chiara linea strategica di indirizzo. Anche immaginando scenari di sinergia e attiva collaborazione pubblico-privato le situazioni sono molto differenziate, quanto è variegato il patrimonio di beni immobili di proprietà pubblica. È possibile che in alcuni segmenti le prospettive di redditività siano ritenute sufficienti dagli investitori, nonostante i tempi di crisi, per mobilitare capitali privati con cui valorizzare i beni pubblici, ma certamente l'individuazione di procedure coerenti e condivise di censimento, di analisi della consistenza e di indagini conoscitive dei beni per stimare le potenzialità di valorizzazione e di intervento risulta ancora lontana dalla dimensione operativa. Eppure si tratta di elementi fondamentali per la formulazione di analisi di fattibilità delle operazioni.

Nello specifico, sulla base delle esperienze maturate dal gruppo di ricerca dell'Università di Bologna nell'ambito dello studio e dell'analisi di complessi residenziali di edilizia sociale, si presenta il caso del quartiere Pilastro a Bologna, per il quale è possibile delineare alcuni elementi di riflessione circa le opportunità e i limiti di un'eventuale azione di alienazione.

Il Pilastro è un rilevante insediamento di edilizia pubblica nella periferia settentrionale della città: l'edificio principale (1975-77), noto come Virgolone e simbolo del quartiere, ha un fronte ad andamento curvilineo lungo oltre 700 metri alto otto piani e contiene 552 alloggi. È comparabile per dimensioni e caratteristiche alle più significative esperienze di residenza intensiva nazionali ed europee del secondo dopoguerra.

Per effetto di successive azioni di alienazione, attualmente il 37,5% degli alloggi è di proprietà pubblica, mentre il 62,5% è stato privatizzato: in parte riscattato dopo la costruzione cooperativa e in parte in applicazione della L. 560/93. Considerando l'insieme del quartiere Pilastro è invece di proprietà pubblica il 47,66% delle unità, di proprietà privata il 52,34%.

Poiché la vendita degli alloggi non ha seguito una programma-

zione preordinata ma, come la Legge imponeva, ha dovuto assecondare le richieste degli occupanti, si sono formati condomini misti, con proprietà in parte pubblica e in parte privata, la cui amministrazione è generalmente rimasta ad ACER – Azienda Casa Emilia-Romagna di Bologna. Questa situazione – che già complica pesantemente la gestione ordinaria del parco costruito, costituisce poi un rilevante – e in qualche caso addirittura insormontabile – ostacolo alla riqualificazione degli immobili. Riqualificazione che appare estremamente urgente nel caso studiato, ma che è necessaria in gran parte della produzione residenziale del periodo, e di quella di edilizia pubblica in particolare.

Sull'edificio del "Virgolone" abbiamo eseguito una simulazione di interventi di riqualificazione e valorizzazione, prima applicando criteri e strumenti di analisi ricognitiva e diagnostica, quindi stimando le esigenze e potenzialità di valorizzazione e infine formulando alcune ipotesi di fattibilità di diverse modalità di intervento. Il sistema costruttivo, mirato alla massima economia esecutiva, è prevalentemente prefabbricato, con struttura portante a tunnel costituita da setti e solette in calcestruzzo armato, completata da elementi di tamponamento prefabbricati a piè d'opera. Nell'edificio sono presenti quattro principali tipologie di alloggi, di superficie variabile da 45 a 90 m<sup>2</sup>. L'intero complesso è riscaldato da una rete di teleriscaldamento, con centrale interna al quartiere, organizzata in sottocentrali nei blocchi edilizi.

In fase ricognitiva è stata definita una check list di parametri descrittivi, mirata a fornire informazioni sintetiche (quantitative e qualitative) e gestire dati organizzati, traendone indicazioni per programmare e organizzare strategie di riqualificazione.

Sono state selezionate un numero limitato di informazioni, nell'insieme sufficienti a estrapolare un quadro essenziale ma adeguatamente rappresentativo dell'insediamento. I fattori rilevati hanno riguardato gli aspetti strutturali, il sistema di involucro opaco e trasparente, la dotazione di locali comuni e vani scale, gli aspetti impiantistici, le finiture interne ed esterne, la rispondenza alle aspettative dell'utenza, l'adattabilità degli alloggi, la rispondenza ai parametri igienico-sanitari e la qualità dell'ambiente indoor.

La valutazione energetica, supportata da indagini termografiche e blower door test, ha fornito un quadro conoscitivo approfondito della situazione attuale e ha permesso di individuare gli elementi di maggiore criticità per delineare le strategie di riqualificazione più efficaci sotto il profilo costi/benefici. L'analisi è stata condotta con una metodologia specificamente definita per il caso studio (con analisi di unità selezionate e ponderazione dei risultati) e validata dal confronto con i valori di effettivo consumo riscontrati nel triennio 2007-2009. Quale dato sintetico, si è definito l'indice di prestazione energetica complessiva di 118,54 kWh/m<sup>2</sup>anno (E<sub>Pi</sub> = 95,04 kWh/m<sup>2</sup>anno, E<sub>Pacs</sub> = 23,50 kWh/m<sup>2</sup>anno), corrispondente alla classe energetica regionale D. Il valore relativamente contenuto del fabbisogno energetico fruisce principalmen-

te del favorevole rapporto di forma e delle notevoli dimensioni del complesso.

Il quadro che ne è risultato ha evidenziato prestazioni funzionali di livello assai modesto, a cui si aggiunge una forte rigidità dell'impianto strutturale, che ostacola gli adeguamenti distributivi richiesti dalle mutate caratteristiche dei nuclei di utenza (la media dei componenti del nucleo familiare nel quartiere è di 1,89 e le famiglie unipersonali sono aumentate del 19,6% negli ultimi 5 anni). Le problematiche tecniche risultano aggravate da quelle di carattere sociale, legate all'inseadimento di fasce di utenza disagiata con limitata disponibilità economica ed elevata presenza di popolazione immigrata ed extracomunitaria.

Tralasciando per brevità in questa sede ogni considerazione relativa alle strategie di intervento per la riqualificazione complessiva del quartiere, si pone l'attenzione sui risultati dell'applicazione al Virgolone di specifiche strategie di valorizzazione e sull'analisi di fattibilità delle operazioni. Limitandosi allo scenario più semplice e immediato fra quelli ipotizzati, la previsione di interventi mirati all'incremento della qualità fruitiva degli alloggi ha compreso opzioni di miglioramento dell'involucro verticale, di copertura e inferiore, la sostituzione degli infissi (con diversi livelli prestazionali) e l'integrazione impiantistica di captatori solari in copertura.

I diversi scenari progressivi di intervento, dalla semplice sostituzione dei serramenti alla riqualificazione completa dell'involucro, hanno messo a confronto le potenzialità di riduzione del fabbisogno energetico medio fino a 25,86 kWh/m<sup>2</sup>anno (EPi = 16,96 kWh/m<sup>2</sup>anno, EPacs = 8,90 kWh/m<sup>2</sup>anno), in classe energetica A regionale, attraverso possibili opzioni alternative o integrate. La valutazione del ritorno economico degli investimenti, calcolata in maniera semplificata sul tempo di rientro della spesa investita con uno scenario di 30 anni e attualizzando in modo puntuale le spese gestionali, ha indicato periodi variabili da 17 a 27 anni.

In generale, poiché gli scenari di riqualificazione traggono giovamento dall'integrazione degli interventi sui diversi elementi, si rileva come la presenza di una proprietà frazionata, difficilmente propensa a condividere l'onere di interventi collettivi economicamente impegnativi, costituisca una forte limitazione alla possibilità di procedere con operazioni tecnicamente significative, produca pesanti sovra costi gestionali e riduca la redditività dell'investimento.

Un'indagine recentemente condotta da CENSIS e Federcasa ha valutato che, per intervenire migliorando in maniera efficace il comportamento energetico del patrimonio gestito dalla Aziende Casa, occorrerebbero oltre 20 miliardi di euro, corrispondenti a un investimento medio di circa 25.000 € per alloggio. La stima va commisurata alla capacità economica dell'investitore privato. Al Censimento 2001, l'utenza di alloggi sociali in Italia risultava costituita per il 19% da ultra sessantacinquenni, per il 3% da soggetti diversamente abili, per il 2% da cittadini extracomunitari e per il restante 76% da utenti generici. Quindi composta per percentuali rilevanti da soggetti dalla limitata possibilità o volontà di aderire a processi di riqualificazione. Le ipotesi sviluppate sul Pilastro mettono in luce un quadro

di riferimento quanto mai complesso sia per formulare linee di indirizzo circa le modalità di alienazione sia per delineare procedure credibili per la riqualificazione degli immobili e la loro futura gestione.

La situazione può essere aggravata dalle ripercussioni dell'attuale crisi economica – che rende incerte le previsioni – e dalle precarie condizioni del mercato del lavoro che affliggono il Paese. Il recente rilevamento Istat di una repentina diminuzione di disponibilità economica e della possibilità di accensione di mutui bancari costituisce un segnale di un fattore di rilevante condizionamento dell'eventuale *assetto* proprietario di immobili per la residenza collettiva che dovessero essere alienati dalle Pubbliche Amministrazioni. La crisi di liquidità rappresenta quindi un immediato ostacolo, alla piccola e alla grande scala, alle azioni di alienazione di tale patrimonio inibendo tanto le possibilità di acquisto quanto quelle di investimento nelle necessarie azioni di manutenzione, di riqualificazione e di valorizzazione.

## Rigenerare le città attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico: tecnologie ambientali e creatività

*Federica Ottone, Sonia Calvelli, Roberta Cocci Grifoni, Giuseppe Losco, Massimo Perriccioli, Monica Rossi, Roberto Ruggiero, Simone Tascini, Milena Coccia*

La valorizzazione del patrimonio pubblico potrà costituire nel futuro una strategia per ripensare alla città attraverso una nuova rete di spazi e funzioni, la cui portata va al di là della riqualificazione del singolo edificio, investendo aspetti nei quali l'innovazione tecnologica e le tecnologie ambientali potranno essere messe al servizio della rigenerazione di parti di città.

In questo quadro, il gruppo di ricerca dell'Università di Camerino, Scuola di Architettura di Ascoli Piceno, intende promuovere un approccio multidisciplinare che coinvolga le istituzioni da una parte, i ricercatori e i rappresentanti della società civile che vogliano confrontarsi su questo tema per costruire una road map della valorizzazione.

### **Un approccio multi-scalare e multi-disciplinare**

Il tema della 'rigenerazione urbana' appare oggi una delle frontiere sulle quali impostare nuove linee di ricerca. Usare la città già strutturata, ridefinirla nei suoi contorni e nelle sue funzioni, offrire opportunità di riqualificazione ambientale alle diverse scale e con diversi approcci, ridurre consumi e sprechi nella gestione delle risorse pubbliche: questo lo scenario entro il quale poter trovare nuovi spunti per lavorare ed offrire contributi utili alla crescita complessiva di responsabilità nei rispettivi territori di riferimento e dentro le espressioni di ogni singola disciplina (Ottone, 2008).

In questo quadro la valorizzazione del patrimonio pubblico assume un'importanza strategica, al di là del semplice slogan utilizzato con successo dalle recente mostra RE-Cycle, strategie per l'architettura, la città e il pianeta, svoltasi a Roma, che suggerisce una visione a largo spettro sul riutilizzo dei materiali disponibili e apparentemente inservibili alle diverse scale, dall'arte all'architettura, dall'oggetto allo spazio in tutte le sue declinazioni. Si potrebbe ancora dire: re-cycle, dal cucchiaino alla città.

Si tratta dunque di concepire la strategia della valorizzazione del patrimonio pubblico come un dispositivo programmatico che, oltre a valorizzare i singoli edifici, e facendo riferimento agli studi svolti riguardo al tema della manutenzione urbana (Caterina, Fiore, 2005; Di Sivo, 2006), promuove la valorizzazione di una rete di emergenze edilizie all'interno dei tessuti urbani consoli-

dati, nel tentativo di costituire una nuova mappatura di funzioni alternative a quelle ormai acquisite nel tempo. Una trasformazione che, se vista e concepita come rete di trasformazioni, può far emergere nuove potenzialità in termini di risposte creative e intelligenti alla domanda di modernizzazione presente da anni nel nostro paese e puntualmente disattesa.

Una modernizzazione si aggiungono gli aggettivi "consapevole" e "responsabile", che lasciano intravedere una complessa organizzazione disciplinare nella definizione dei programmi. Nessuna strategia sembra oggi valutabile o proponibile senza studiarne le conseguenze che essa può innescare in un ambito diverso da quello in cui tale strategia è stata concepita.

Da questo punto di vista vi è dunque una consapevolezza dei limiti disciplinari ma, nello stesso tempo, la convinzione di poter offrire alla questione del recupero e della valorizzazione del patrimonio pubblico un contributo necessario per comprendere meglio le dinamiche di trasformazione.

La grande questione ecologico-ambientale è certamente uno degli assi portanti sui quali fondare l'apporto specifico della disciplina architettonica e della tecnologia dell'architettura.

In questo senso, vi è la convinzione che l'impostazione data in Europa, attraverso la costante promozione di politiche volte al risparmio energetico ed all'ottenimento di un bilancio energetico complessivo pari a zero, secondo la direttiva NZEB (Nearly Zero Energy Buildings), debba essere messa in atto soprattutto nella diffusione di casi studio di rilievo e non soltanto su edifici di nuova costruzione (European Commission, 2011). Tanto più se questo sforzo viene inteso nel senso di una messa a sistema delle aree e delle strutture dismesse all'interno dei nuclei urbani per implementare e rafforzare l'efficienza complessiva della città. Inoltre, sull'aspetto della "disseminazione" delle esperienze e sulla realizzazione di "dimostratori" che possano testimoniare le buone pratiche l'Europa punta per ottenere una sempre maggiore diffusione di consapevolezza all'interno della società civile.

L'apporto del gruppo di ricerca della Scuola di Architettura e Design dell'Università di Camerino, con la sua collocazione geografica presso il comune di Ascoli Piceno, ha da tempo avviato alcune attività di ricerca applicata nell'ambito della valorizzazione di alcune aree della città particolarmente critiche. Questo bagaglio di esperienze fa riferimento ad aree industriali dismesse acquisite o a edifici residenziali pubblici situati nel Comune di Ascoli Piceno o a edifici universitari a Camerino, che sono stati oggetto di sperimentazione progettuale architettonica e tecnologica, attraverso un approccio multidisciplinare nel quale le diverse criticità son state esaminate e pesate in modo anche diverso a seconda del tema di studio. Da queste diverse esperienze si è tratta la conclusione che occorra agire attraverso un approccio olistico al tema proget-

tuale non solo per quello che concerne le dinamiche costruttive degli edifici e il loro comportamento energetico interno, ma anche nella definizione della riqualificazione complessiva dello spazio a 'volume zero' che lo circonda e che può offrire un valore qualitativo aggiunto sotto diversi aspetti e punti di vista.

### **Riferimenti normativi e coinvolgimento delle istituzioni pubbliche**

Dal punto di vista normativo il concetto di valorizzazione nasce con il riordino degli enti locali attraverso il T.U. 267/2000

che introduce le STU (Società di Trasformazione Urbana) finalizzate alla realizzazione di interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, ammirevole istituto di 'urbanistica operativa' sorretto da capitali privati.

Nel 2001 la L. 410 introduce i concetti di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico cui si aggiunge la L. 296/2006 che attribuisce all'Agenzia del Demanio il compito di avviare tale processo di concerto con gli Enti territoriali. Il D.L. 85/2010 ha introdotto infine il 'federalismo demaniale' sebbene ancora al nastro di partenza.

In tale progressione normativa si deve leggere la volontà del legislatore di creare una nuova sensibilità negli amministratori che introduca elementi di iniziativa e responsabilità. D'altronde il patrimonio immobiliare pubblico ha un valore di mercato stimato in oltre 360 miliardi di Euro dei quali l'80% in mano a Regioni ed Enti locali, dunque un fenomeno capillare ed imponente.

Purtroppo l'esperienza finora accumulata nella gestione di tale patrimonio si è rivelata lontana dalle aspettative: si è infatti puntato alla privatizzazione, senza alcuna analisi del contesto sociale ed urbanistico ma soprattutto senza alcun vincolo dal punto di vista delle tecnologie di recupero e della valorizzazione ambientale.

La critica principale all'impianto normativo sviluppato è quindi legata al concetto di responsabilità e possibilità degli Amministratori: Regioni, Province e Comuni, pur dotati di personale tecnico qualificato in realtà sono ben lontane dallo sviluppare professionalità capaci di programmare ed attuare un piano di valorizzazione che discenda da una metodologia di indagine multidisciplinare come accennato precedentemente.

Il limite più grande dell'attuale comparto tecnico pubblico è il suo scollamento con l'avanzare delle conoscenze e della cultura tecnologica, soprattutto per la parte legata alle nuove forme di valorizzazione ambientale che devono necessariamente essere tenute in conto e sovrapporsi alle valutazioni di bilancio per il miglioramento del rapporto Debito pubblico/PIL.

Colmare tale scollamento, inteso non come trasferimento delle conoscenze ai tecnici e agli amministratori, che sarebbe utopistico in un'ottica generalizzata, ma come loro coinvolgimento nelle tematiche della ricerca sarebbe il primo passo per dare vita ad una valorizzazione cosciente e per stimolare confronti e tavoli di concertazione. Non si deve infatti dimenticare che gli strumenti attraverso i quali la valorizzazione diventa programmazione, progettazione e realizzazione, oltre che sede di valutazione economica, sono gli affidamenti, le gare, i concorsi d'idee, i bandi di concessione, il partenariato pubblico privato. L'anello di congiunzione tra i metodi di indagine, i loro risul-

tati e la loro applicabilità al patrimonio pubblico è proprio la sensibilizzazione e la responsabilizzazione dei tecnici della pubblica amministrazione che lo gestiscono e sarà probabilmente il canale attraverso il quale il processo di valorizzazione potrà diventare valore.

### **I nuovi strumenti per una analisi urbana comparata e finalizzata al comfort**

Adoperarsi per un'attenta analisi urbana finalizzata ad un miglioramento delle condizioni energetiche ed ambientali

della città implica rivedere con occhi nuovi le strategie progettuali, i meccanismi esistenti ed elaborare un nuovo ragionamento sugli ecosistemi urbani che evidenzia la città come un sistema complesso caratterizzato da flussi energetici e materiali. Le città devono divenire i luoghi in cui sperimentare nuove e sostenibili forme dell'abitare e del vivere l'ambiente esterno coniugate ad una nuova consapevolezza delle relazioni energetiche tra esigenze e consumi.

Lo sviluppo urbano sostenibile può essere considerato il risultato dell'integrazione sinergica e della co-evoluzione fra i grandi sottosistemi di cui la città è composta, e tra i quali acquista sempre di più importanza il sistema energetico-ambientale. In questo senso, nel quadro della valorizzazione degli edifici pubblici, si intende proporre una visione ad ampio raggio, individuando un sistema di spazi aperti che li collega e che possa costituire una rete ambientale significativa e ben riconoscibile all'interno del tessuto urbano. Analizzando il sistema degli spazi aperti a scala urbana emerge, molto spesso, come tali spazi possano essere considerati dei vuoti urbani, interni alla città le cui proprietà sono anche definite dai propri margini, da ciò che li limita. Partendo da queste considerazioni e privilegiando il rapporto tra il volume edificato ed il suo spazio esterno, la progettazione di un luogo può essere considerata come la «mediazione termodinamica» (Rahm P., 2009) tra il costruito e lo spazio esterno. Si assiste, di conseguenza, alla generazione termodinamica degli spazi dotati di comfort e qualità ambientale. Lo spazio da progettare è un insieme complesso di varianti energetiche e ambientali e non un ideale estetico a priori: le nuove forme devono nascere dall'analisi delle forze della natura e non più dalla visione antropocentrica della realtà. Le condizioni al contorno climatiche, ambientali e morfologiche condizionano fortemente l'intervento progettuale; è indispensabile progettare con il clima e progettare nel contesto. L'attenzione progettuale alle esigenze energetiche ed ambientali dei grandi spazi aperti condiziona, inoltre, inevitabilmente anche la definizione di quegli elementi che si configurano come elementi di connessione e di transizione: le strade, i vicoli, le rue, gli slarghi che definiscono la sintassi dello spazio urbano, in particolare dei centri storici italiani suggerendo, con la loro morfologia, un induttivo approccio alle strategie ambientali e funzionali.

Alcune metodologie progettuali ormai consolidate nell'ambito della sostenibilità edilizia considerano i temi dell'efficienza energetica valide categorie di indicatori energetici ed ambientali in grado di esprimere rendimenti energetici simulabili (e/o misurabili) e classificabili in regime di risparmio, di qualità ambientale e di uso di risorse rinnovabili. L'edificio efficien-

te è, infatti, il risultato di una relazione di prodotti e quindi esso stesso ‘prodotto’ di un progetto che deve essere analizzato termofluidodinamicamente e studiato nelle sue prestazioni energetiche ed ambientali. Analogamente, per gli spazi urbani è necessaria un’attenta analisi dei processi termici e fluidodinamici che li governano.

Ne consegue che l’analisi urbana necessita di strumenti di simulazione tridimensionale micro-ambientale (ad esempio con uno strumento di fluidodinamica computazionale come ENVIMET Bruse M. et al., 1998) capaci di permettere una modellazione dell’area urbana e del suo comportamento termico fisico. Tale approccio consente di analizzare le interazioni climatiche, valutate a piccola scala, studiando i complessi rapporti tra la progettazione e il microclima, ed individuando le combinazioni dei parametri fluidodinamici come flussi del vento e turbolenze, con i processi termodinamici del sistema urbano. Tale strumento grazie alle sue peculiarità consente una verifica del comportamento dei flussi urbani, del grado di comfort ambientale attraverso la deduzione dell’indice di voto medio previsto PMV (Predicted Mean Vote) e l’analisi dei gradienti di temperatura potenziale H.

### **Il caso studio di Ascoli Piceno**

La città di Ascoli Piceno presenta alcuni casi interessanti sui quali è possibile avviare un ragionamento multidisciplinare, di tipo sistemico, da svolgere insieme alle istituzioni locali, secondo quanto accennato precedentemente. L’idea è quella di favorire azioni di indirizzo e di controllo da parte della pubblica amministrazione attraverso nuovi strumenti finalizzati sia a garantire la permanenza dei valori (architettonici, urbani, ambientali, artistici) espressi dai beni alienati, sia ad orientare le scelte in funzione delle politiche di sviluppo del territorio; privatizzare ma senza rinunciare a progettare la valorizzazione, cercando di orientare i processi di riqualificazione socio-economica e ambientale a scala più ampia, secondo quanto già suggerito in una recente pubblicazione (Medici, 2010).

È chiaro che questo richiede una presa di coscienza dell’importanza delle scelte da operare alla scala urbana, tenendo conto della collocazione degli edifici in relazione alla città, con l’obiettivo di dirigere gli sforzi nella direzione di una crescita complessiva secondo una “vocazione” tutta da individuare e da cogliere come spunto creativo per il futuro.

Gli edifici in questione sono:

- Ex distretto militare (di fronte agli uffici comunali di palazzo Colucci in corso Mazzini) edificio di pregio e di grande respiro con un grande spazio esterno;
- Fortezza pia (sopra la Scuola di Architettura, sede dell’Annunziata);
- Ex caserma Vecchi in corso Vittorio Emanuele che comprende anche la chiesa ed il complesso del Carmine;(angolo corso Mazzini corso Vittorio Emanuele)
- Mercato comunale di via Recanati ormai praticamente in disuso;
- Ex caserma dei Carabinieri situata in piazza San Tommaso di proprietà della provincia alcuni immobili della curia ma non di particolare importanza.



01 | Il sistema dei nuclei da valorizzare, collegati dal sistema principale di strade e percorsi storici. Campite chiaro aree già oggetto di studi di fattibilità 1, Ex distretto militare - 2, La fortezza Pia - 3, Ex caserma Vecchi - 4, Mercato comunale - 5, Ex caserma dei carabinieri.

### **Aspetti metodologici**

Quale contributo può offrire la disciplina della tecnologia dell’architettura per facilitare l’avvio di un processo di rigenerazione urbana che passi anche attraverso la rimessa in rete di edifici dismessi?

La risposta potrebbe essere quella di mettere in campo una capacità creativa per inventare un dispositivo metodologico, indirizzandolo verso la costruzione di un catalogo coerente di strategie progettuali. In questo senso le recenti esperienze di ricerca condotte dal gruppo della Scuola di Architettura e Design (Ruggiero, 2012), applicate su casi studio di diversa natura funzionale e tipologica, ma sempre riconducibili al tema della riqualificazione di strutture dismesse o da recuperare, hanno condotto alla definizione di metodologie di indagine e di sostegno alle scelte progettuali che possono essere impiegate, con gli opportuni adattamenti, al tema in questione. Esse fanno riferimento principalmente a:

- un livello strategico (urbano, spazio/funzionale, energetico/ambientale), utile alla discretizzazione e gerarchizzazione del campo problematico in tal modo ricondotto a ‘unità di problema’. A questo livello fanno riferimento, a titolo esemplificativo, indagini relative a:

– un livello temporale, strumentale a un' esplorazione degli edifici nel loro divenire al fine di valutarne il grado di inadeguatezza e, di conseguenza, il potenziale rigenerativo a cui legare le aspettative di un eventuale 'dopo la cura'. Questo livello di indagine tende ad esplorare l'edificio accorpendo il più possibile gli elementi di studio e riconducendoli sempre all'organismo complessivo, quale unico riferimento sul quale far convergere la riconoscibilità delle prestazioni in termini di uso e di comfort abitativo.

L'apporto specifico dell'Università sarà essere quello di indicare all'amministrazione pubblica, prima dell'alienazione o la cessione dei beni, idee, proposte, soluzioni, progetti di fattibilità che permettano l'effettiva valorizzazione del patrimonio pubblico attraverso l'evidenziazione delle potenzialità insite nei siti o negli immobili e nella promozione di progetti di recupero.

#### REFERENCES

Bruse, M. e Fleer H. (1998), "Simulating surface-plant air interactions inside urban *environments* with a three dimensional numerical model", *Environ. Modell. Softw.* 13, 373-384.

Colantonio, A. Dixon e T. (2011), *Urban Regeneration and Social Sustainability: Best Practice from European Cities*, Wiley-Blackwell.

Caterina, G. e Fiore, V. (2005), *La manutenzione edilizia e urbana. Linee guida e prassi operativa*, Sistemi Editoriali.

Di Sivo, M. (2006) *urbana, strategia per la sostenibilità urbana*, Alinea, Firenze.

Latini G., Cocci Grifoni R. e Tascini S. (2010), "Thermal Comfort and Microclimates in Open Spaces", *Proceedings of the Thermal Performance of the Exterior Envelopes of Whole Buildings, XI International Conference*, December 5-9, 2010, Clearwater Beach, Florida.

Medici, S. (2010) *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito*, Franco Angeli, Milano.

Ottone, F. (2008), *Il progetto secondo, nuovi spazi del progetto ambientale*, Quodlibet, Macerata.

Rahm P. (2009), *Architecture météorologique*, Archibooks, France.

Ruggiero, R. (2012), *Sistemi tecnologici e ambientali per la rigenerazione dell'edilizia residenziale industrializzata. Imparare da Selva Cafaro*, Alinea, Firenze.

European Commission (2011), *Work Programme 2012 (revised): cooperation, theme 5, energy*, European Commission, Brussels.

## Tutela e valorizzazione del patrimonio territoriale

*Carlo Truppi*

La valorizzazione del paesaggio richiede un processo di revisione della genesi progettuale, in grado di garantire un più organico inserimento dell'architettura nel territorio. Gli obiettivi di qualità e sostenibilità ambientale impongono la ricomposizione dei conflitti tra antico e nuovo, l'accrescimento della sfera dell'immaginario per una più attuale configurazione del reale. Il costruire non può prescindere dai significati e dai valori che nel tempo hanno tracciato segni e modelli operativi che ancora caratterizzano i luoghi che ci ospitano e quelli che vogliamo vivere o vedere.

Il saggio illustra l'apporto scientifico della sede di Siracusa al tema della valorizzazione, declinandone i contributi didattici e di ricerca in funzione delle esigenze emerse alle diverse scale. Il restauro, per quanto attiene ai miei interessi scientifici, riportati negli indirizzi seguiti in Facoltà, è riferito prioritariamente alla ripresa degli archetipi dei luoghi oltre che all'applicazione di tecniche per ottenere il loro recupero.

«In difesa del paesaggio»<sup>1</sup>, l'abitare è da riportare all'acquisizione degli elementi costitutivi dell'ambiente, prescindendo dagli stereotipi dominanti, dalla globalizzazione che inquina la riconoscibilità e l'identità che hanno fondato luoghi e città. In relazione al nostro territorio, propongo l'attivazione di un processo di revisione della genesi progettuale al fine di innescare procedimenti imperniati sulla fondatezza e sulla congruità. Costruire ha avuto nel tempo una vocazione che corrisponde alle implicazioni esistenziali dell'abitare, bisogna perciò inserire l'architettura in maniera organica nel paesaggio – urbano e naturale – condizione imprescindibile alla quale attenersi. Non si può recidere il presente da ciò che lo ha preceduto e generato.

Tenendo conto delle condizioni ambientali e della stratificazione storica, la questione di fondo è: cosa vogliamo che accada sul territorio? E ci porta a chiederci: cosa dobbiamo fare perché accada? Per considerare la sensibilità e la competenza in questi ambiti, per orientare gli sbocchi professionali nella direzione che si va così delineando, puntare alla qualità e sostenibilità ambientale, con l'obiettivo di ricomporre l'antico e il nuovo, di accrescere la sfera dell'immaginario per una più attuale – proprio come indicazione di nuovo emergente dall'antico – configurazione del reale. Cosa che porta ad annettere più ampie trame su cui la ragione possa articolare le sue elaborazioni, a riportare la stratificazione storica alla promozione di nuovi approcci, per esplorare e sperimentare la crescita costruttiva con le caratteristiche ambientali e territoriali.

Non c'è nulla di più vivo dell'antico, [...] perché gli antichi sono stati i più grandi, i più seri, i più mirabili osservatori della Natura. [...] Gli antichi, grazie a questa maestria nell'osservazione della natura, hanno saputo vedere quel che vi è in essa di essenziale. [...] Le loro figure, costruite secondo tali principi, hanno conservato nel corso dei secoli tutta la loro potenza (Rodin, 2007).

L'obiettivo propedeutico, quindi, è l'analisi delle condizioni territoriali sia per quanto riguarda la natura, l'orografia, il clima, che aspetti caratteristici dell'architettura inserita.

In particolare gli archetipi costruttivi sono da assumere come condizione generativa del 'nuovo'. Un percorso che riporta l'esplorazione e la ricerca agli strumenti di attuazione di valori e significati archetipici al fine di sottrarci alla massificazione e alla banalità. L'obiettivo è riferire il nuovo agli «archetipi costruttivi»<sup>2</sup>, per la congruenza ed l'integrazione nell'ambiente, così come archetipicamente conformato. Procedere «per una politica della bellezza», per la tutela dei beni e delle caratteristiche ambientali.

I recenti strumenti di indirizzo per la tutela delle risorse naturali e edificate, elaborati in sede europea ed internazionale, mostrano l'acquisizione di una maggiore consapevolezza e condivisione di tali principi. In particolare, le nuove Raccomandazioni Unesco HUL (Historic Urban Landscape)<sup>3</sup> spostano l'attenzione dal tema della salvaguardia del patrimonio urbano a quello della difesa del paesaggio, riconoscendo ad esso un ruolo determinante nell'orientamento dei processi sociali, economici e culturali. L'attuazione delle direttive comunitarie richiede la definizione di un efficace piano d'azione, che consenta di ricomporre il conflitto tra sviluppo e qualità della vita, individuando nuovi equilibri tra componenti naturali e patrimonio costruito.

Gli interventi, nel nostro campo, prescindono quasi sempre dagli esami degli elementi costitutivi del territorio. Bisogna, quindi, introdurre regole ferree per la formulazione di linee-guida in grado di tracciare la strada del progetto. Per apportare congrue innovazioni bisogna perseguire integrazioni sostenibili in modo che il futuro non rinneghi il passato, anzi contribuisca a tenerlo in vita.

Una strategia perseguita in ambito di ricerca e di didattica.

In particolare, la ricerca «La costruzione della forma»<sup>4</sup> nasce dalla volontà di connettere il ruolo della tecnica alla figurazione non soltanto per l'impatto visivo, ma per le implicazioni ambientali che hanno un eterno rimando sociale. Non dalla volontà di stupire col virtuosismo tecnico, quanto dal perseguire l'obiettivo di agire per la ripresa dei contenuti archetipici del territorio, di rivitalizzare la sua vocazione per aggiornare la sua carica comunicativa e operare ripristinando la continuità, cioè senza operare allo stesso modo in qualsiasi luogo, ma adeguando



dosi alle caratteristiche, valorizzandole rafforzandone l'eredità. Una strategia specificamente proposta col Master della nostra sede – in corso di attivazione –, Integrazione dell'Architettura nel Paesaggio. L'integrazione si traduce nel filo che collega tempo e luogo, memoria e rinnovamento per recuperare non solo esemplari architetture realizzate, ma i significati e i valori che hanno portato a realizzarle, arcaici e persistenti, fondamentali per la tutela e la valorizzazione<sup>5</sup> dell'identità dei luoghi del nostro territorio. Il valore dell'architettura non è da riferire solo al suo funzionamento quanto alla sua riconoscibilità, legata alla ripresa di caratteri identitari ed esemplari, da porre in proiezione come condizione generativa, come modelli per la realizzazione del nuovo. Riscontri alquanto accantonati, ma da porre in atto per rinnovare la capacità di coinvolgimento dei nostri luoghi, per incorporarne la storia, trasmettere identità ed appartenenza, alle quale bisogna portare rispetto e rendere giustizia. Il costruire non può prescindere dai significati e dai valori che nel tempo hanno tracciato segni e modelli operativi che ancora caratterizzano i luoghi che ci ospitano e quelli che vogliamo vivere o vedere.

L'architettura è stata da sempre incentrata sulla triade struttura-funzione-forma che, quando è ben riuscita, possiede una forte carica simbolica in grado di trasmettere profondi significati e di innescare partecipazione e coinvolgimento. La forma sembra aver perduto la qualità che nel tempo ha sostanziato e trasmesso il valore dell'architettura, è nostro dovere recuperarla e realizzarla. La tecnica sembra relegata all'ambito esecutivo, certamente importante, ma non è correlata all'ideazione. Un tempo la «techne» coincideva con la «poiesis», quindi l'architettura non era ridotta a cubetti sparsi sul territorio o intasati in città in qualsiasi parte del mondo, non soffriva di schizofrenia, erano evitate scissioni fra ideazione e realizzazione.

La denuncia di questi appiattimenti non è dettata da pura polemica, non è una «rassegnata denuncia», né «rimpianto» per un paesaggio tanto caro al mondo dell'arte – come risulta evidente da pittura e cinema. Si riprende il testimone per formulare e pervenire ad un modo di operare che escluda scontri, attraverso linee-guida impostate in relazione alla necessaria integrazione tra operatività e bellezza, «in difesa del paesaggio»<sup>6</sup>. Si tratta di predisporre in chiave attuale l'eterna complementarità fra bellezza e tecnica, «techne» e «poiesis», per l'individuazione dei valori su cui riportare la formazione e l'azione. Ciò può essere il risultato di una cultura progettuale imperniata su scientificità e umanesimo, per una congrua integrazione del costruito nel territorio in cui è inserito.

## NOTE

<sup>1</sup> L'ultimo mio libro, pubblicato dalla Mondadori Electa, oggetto dell'incontro tenuto con Wim Wenders in occasione della laurea honoris causa conferitagli dalla mia Facoltà, è incentrato su queste tematiche.

<sup>2</sup> Motivo per il quale, presso la mia Facoltà è stato costituito un Centro Dipartimentale per l'Ambiente, che punta a promuovere orientamenti mirati alla salvaguardia del territorio e tende alla ricerca applicata, per svolgere un ruolo di programmazione, prevenzione e consulenza nelle patologie ambientali e per valutazione e lo studio dell'impatto di qualsiasi intervento al fine di consolidare il ruolo dell'architettura nella valorizzazione del territorio.

<sup>3</sup> Proposed UNESCO Recommendation on the Historic Urban Landscape (HUL), Report to the Intergovernmental Committee of Experts (UNESCO HQ, 25–27 May 2011).

<sup>4</sup> Ricerca di ateneo 2008, da me coordinata e avente come partecipanti i professori Luigi Alini, Gianfranco Gianfriddo, Fabio Neri e i dottori di ricerca Andrea Falconeri, Dario Giordano, Fabio Giucastro e Manuela Marino.

<sup>5</sup> Ambito tematico del quale si sono particolarmente interessati: la professoressa Fernanda Cantone, per il recupero edilizio; la professoressa Francesca Castagneto, per la sostenibilità ambientale; la professoressa Stefania De Medici, per la valorizzazione dei beni culturali pubblici; il professore Vittorio Fiore, per manutenzione e cura al fine di rendere vivi i 'luoghi della scena' in cui si sviluppa l'abitare; il professor Luigi Alini, per l'esperienza fatta svolgere sul campo da allievi ai quali ha fatto realizzare forme archetipiche con materiali territoriali e tecniche innovative.

<sup>6</sup> Su questo versante è organizzata la nostra Scuola Estiva di Alta Formazione, che dopo aver ospitato James Hillman, Kengo Kuma e Wim Wenders si avvarrà, nel prossimo settembre, dell'apporto di una figura assunta come referente esemplare di tale modo di operare.

## REFERENCES

- Caterina, G. e Pinto, M.R. (Ed.) (1997), *Gestire la qualità nel recupero edilizio e urbano*, Maggioli, Rimini.
- Fusco Girard, L. e Nijkamp, P. (1997) *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Gropius, W. (1977), *Architettura integrata*, il Saggiatore, Milano.
- Le Corbusier, (1984), *La casa degli uomini*, Jaka Book, Milano.
- Settis, S. (2004), *Futuro del "classico"*, Einaudi, Torino.
- Rodin, A. (2007), *La lezione dell'antico*, SE, Milano, pag. 11.
- Truppi, C. (2011), *In difesa del paesaggio. Per una politica della bellezza*, Mondadori Electa, Milano.
- Truppi, C. (1994), *Continuità e mutamento. Il tempo nella innovazione delle tecniche e nella evoluzione dell'architettura*, Franco Angeli, Milano.
- Truppi, C. (2012), *Tra costruzione e progetto. Classico e moderno come scenario del costruire*, 2° ed., Liguori, Napoli.

## La gestione del patrimonio scolastico: l'esperienza dei comuni di Porto e di Matosinhos

Michele Di Sivo

### **L'ottimizzazione della gestione del patrimonio scolastico**

Nel dibattito urbanistico ed architettonico, in Europa come negli Stati Uniti, specialmente a partire dal secondo dopoguerra, l'edilizia scolastica ha rivestito una posizione di rilievo stimolando ampie discussioni su programmi d'intervento e modalità operative; solamente nella pubblicistica degli ultimi anni il tema ha registrato una progressiva diminuzione di interesse essendo, di fatto, relegato ad un ruolo sempre più marginale. Tale cambiamento trova ragione, probabilmente, nel ridotto potere di investimento pubblico che, insieme alla denatalità, ha effettivamente rarefatto le opportunità di progettazione di nuovi edifici.

Alcuni segnali nel panorama internazionale paiono, attualmente, indicare una rinnovata attenzione per il settore delle costruzioni scolastiche in ordine ad una domanda non solo e non tanto quantitativa – che, salvo poche eccezioni, rimane sostanzialmente soddisfatta – quanto, piuttosto, qualitativa: sempre più sta emergendo l'inadeguatezza dei contesti educativi per obsolescenza fisica e funzionale.

D'altra parte, la consistente dimensione dei patrimoni e le sempre minori risorse finanziarie da dedicare al *welfare* comportano la necessità di un potenziamento delle capacità di programmazione della gestione delle infrastrutture scolastiche al fine di assicurare una rete in cui sia preservato un equilibrio nell'offerta di qualità edilizia e didattica. Nell'ambito dei patrimoni scolastici municipali tale condizione si traduce in una gestione che sia soprattutto efficiente secondo i criteri della continuità e della grande scala: difatti, se è ragionevole ritenere che la domanda di qualità del patrimonio esistente sia destinata a perdurare, per governare efficacemente le questioni che l'oggi pone sembra altresì urgente apprestare politiche e strumenti di ottimizzazione delle azioni di gestione.

La gestione dei patrimoni municipali deve fondarsi su una capacità di tipo manageriale che, utilizzando conoscenze di natura tecnica ed economica, individui la struttura organizzativa più idonea, stabilisca le politiche più adatte ad applicarla, ne programmi l'esecuzione e controlli i risultati sul piano non solo strettamente tecnico, ma – come premesso – anche economico e finanziario. In altre parole, occorre mettere a punto una visione strategica globale da cui far derivare azioni, pianificate e integrate, che consentano di mantenere nel tempo l'efficienza ed il valore economico dei beni esistenti e/o di quelli da realizzarsi.

A questo quadro problematico si riferiscono le collaborazioni attivate tra la Facoltà di Architettura dell'Università di Porto e la Sezione di Tecnologie per l'Ambiente Costruito dell'Università di Pescara che, dall'anno accademico 2003/2004 ad oggi, hanno prodotto una cospicua serie di iniziative di ricerca volte, per l'appunto, a definire e sperimentare strumenti per la gestione e la manutenzione degli edifici scolastici. Tra i contributi più significativi si segnala, in particolare, il lavoro svolto per le Camere Municipali di Porto e di Matosinhos a partire dalla formulazione – per entrambi i municipi – dei contenuti della *“Carta Educativa”* in termini di *“Caracterização Física e Funcional da Rede Escolar”*.

Finalizzata alla determinazione di metodi e strumenti per la descrizione delle caratteristiche del patrimonio, del suo stato di conservazione/funzionalità e dei contenuti di un progetto di manutenzione che – tra i suoi primi risultati – permettesse di fornire i dati per la compilazione della Carta Educativa, la ricerca ha trovato spazi di approfondimento in varie attività scientifiche e didattiche incentrate su gestione e manutenzione quali relazioni a convegni, tesi ed esercitazioni nei corsi di laurea e di master.

### **La *“Caracterização Física e Funcional da Rede Escolar”* per la gestione strategica del patrimonio scolastico**

Il tema dell'ottimizzazione della gestione dei patrimoni scolastici municipali riscuote, in generale, interesse nel dibattito scientifico internazionale

che verte sulla ricerca di metodi e strumenti utili a garantire l'efficienza e l'efficacia delle azioni di gestione per il perseguimento della qualità dei servizi erogati; ma si impone in particolar modo nella realtà portoghese per l'urgenza di una approfondita riflessione sulla programmazione di tipo strategico che deve essere condotta a livello municipale in seguito agli obblighi introdotti dai più recenti disposti normativi.

Il decentramento delle politiche educative dallo Stato ai municipi, che aveva avuto una prima espressione già nella produzione legislativa degli anni '90, è giunto a compimento con i decreti-legge 7/2003 e 75/2008, in cui i municipi vengono indicati come gli attori primari per l'elaborazione e l'attuazione delle stesse.

Alla luce di tale evoluzione normativa, le competenze dei municipi in materia di programmazione e pianificazione della rete scolastica locale si possono sintetizzare nei seguenti punti:

- redazione della Carta Educativa da integrare nei Piani Direttori Municipali;
- definizione – nell'ambito dei Consigli Municipali per l'Educazione – degli orientamenti strategici sulle infrastrutture scolastiche;
- costruzione, riqualificazione e manutenzione delle infrastrutture adibite all'educazione prescolare ed al primo ciclo di istruzione.

L'effettivo decentramento dei poteri di ordinamento dell'edilizia scolastica ha delle ricadute importanti, di carattere sia gestionale che organizzativo, relativamente all'individuazione delle strategie di programmazione da esplicitare nella Carta Educativa come principale riferimento per i responsabili delle decisioni che concernono il processo di gestione del suddetto patrimonio.

Questo documento è, infatti, uno strumento di pianificazione strategica che consente di:

- regolare l'estensione della rete delle infrastrutture scolastiche all'interno di un determinato territorio in funzione delle dinamiche di sviluppo economico e sociale;
- prendere decisioni in merito all'edificazione di nuove infrastrutture scolastiche ed alla chiusura o riconversione di quelle esistenti;
- fissare le priorità di azione;
- ottimizzare l'uso delle risorse finanziarie ed umane;
- evitare discrepanze e inadeguatezze nella programmazione della rete scolastica e nelle dinamiche di sviluppo sociale ed urbanistico.

La Carta Educativa si configura, di conseguenza, come uno strumento "dinamico" la cui "attualizzazione" si rende necessaria ogni volta che la rete di infrastrutture scolastiche risulti non conforme ai principi, agli obiettivi tecnici ed ai parametri prestabiliti.

Si delinea, pertanto, l'esigenza di una programmazione di tipo strategico e, quindi, di una chiara esplicitazione degli obiettivi rispetto ai quali confrontare i risultati; ma la definizione degli obiettivi, la realizzazione degli interventi previsti, il controllo dei risultati intermedi e finali, la deliberazione di eventuali azioni correttive e successivamente di nuovi obiettivi devono intendersi come un'attività processuale continua nel tempo che, richiedendo regolarità nella sistematizzazione dei processi orientati verso una finalità chiaramente esplicitata, può essere condotta efficacemente soltanto attraverso l'implementazione di infrastrutture immateriali (sistema informativo), di risorse umane (sistema organizzativo) e di metodologie adeguate (processi e metodi indirizzati al miglioramento della razionalità delle decisioni).

In questo contesto indubbiamente innovativo (da un punto di vista non solo organizzativo, ma anche metodologico e strumentale), per favorire la crescita di conoscenze e competenze in un campo in cui l'impegno eccedeva le capacità delle singole istituzioni, si è avviata una collaborazione tra i municipi e le entità di ricerca di Porto e di Pescara all'interno della quale – per la consistenza dello studio e le priorità connesse all'impostazione di un nuovo ed efficace sistema di gestione – sono stati approfonditi eminentemente gli aspetti conoscitivi del patrimonio scolastico esistente in chiave di descrizione delle caratteristiche fisiche e funzionali.

L'assunto del lavoro di ricerca applicata – così come concertato tra le istituzioni coinvolte – è stato che la Carta Educativa, per una sua crescente efficacia, dovesse essere concepita e sviluppata sulla base di un sistema organizzativo capace di attuare un processo di gestione strategica, ovvero di perseguire obiettivi puntualmente esplicitati; ciò ha imposto come tema basilare quello della conoscenza delle infrastrutture scolastiche già

esistenti attraverso l'acquisizione e la sistematizzazione delle informazioni.

Si è, dunque, partiti dal presupposto che l'implementazione di un congruo sistema informativo rappresentasse la condizione essenziale per poter adottare le decisioni più corrette riguardo a manutenzione, riqualificazione, dismissione e nuova costruzione di edifici scolastici: la disponibilità dell'informazione utile ad impostare una gestione strategica costituisce, infatti, la premessa indispensabile per intraprendere un processo decisionale che sia in grado, da una parte, di valutare congiuntamente domanda ed offerta educativa in termini di risorse infrastrutturali ed umane e, dall'altra, di effettuare le scelte più appropriate in termini di valorizzazione dei patrimoni e di massimizzazione della redditività sociale degli stessi.

Il tema della conoscenza nell'ambito della gestione dell'edilizia scolastica ha evidenziato, in primo luogo, alcune criticità relative alle caratteristiche quantitative e qualitative dell'informazione necessaria ad orientare i processi decisionali e, in secondo luogo, altre criticità, più concretamente legate allo sviluppo di tecnologie di supporto per la valutazione delle azioni di governo, tenuto conto del ruolo che assume l'informazione stessa nella misura in cui viene non soltanto condivisa e distribuita, ma anche classificata ed aggregata al fine di generare nuova consapevolezza e nuovi modelli cognitivi.

La caratterizzazione fisica e funzionale della rete scolastica si è basata, nella prima fase, sulla interlocuzione con la pubblica amministrazione per definire la qualità e quantità delle informazioni che avrebbero dovuto alimentare i processi decisionali nei due municipi; le caratteristiche degli strumenti realizzati sono state, quindi, sviluppate in stretta connessione con gli obiettivi politici, economici e tecnici delle specifiche realtà locali.

Le due esperienze sono state contraddistinte da due differenti ordini di elaborazione concettuale e metodologica: nel processo riferito alla Camera Municipale di Porto l'impegno maggiore è stato rivolto a determinare le caratteristiche quali/quantitative del suddetto sistema informativo, mentre in quello posto in atto per la Camera Municipale di Matosinhos si è lavorato principalmente nell'ottica di una sua informatizzazione.

Attraverso questa sperimentazione si è inteso verificare, in sostanza, l'ipotesi dell'implementazione di un sistema informativo come condizione di miglioramento del processo di regolazione della qualità in un campo connotato da complessità e incertezza. È possibile fornire alcune indicazioni sulle necessità di avanzamento della ricerca per la soluzione di quelle difficoltà che si sono riscontrate nel corso della sperimentazione. Critica si è dimostrata soprattutto la gestione dei flussi di informazione in vista dell'ottimizzazione di un processo decisionale articolato per livelli (strategico, tattico e operativo): il problema fondamentale che si è rilevato riguarda la discretizzazione quali/quantitativa dell'informazione in relazione ai diversi livelli di decisione.

## La gestione dei patrimoni scolastici: indici e indicatori

*Daniela Ladiana*

La gestione dei patrimoni scolastici si configura come un'attività complessa, poiché si deve rapportare permanentemente ad una pluralità di fattori di carattere fisico, economico e sociale. Tra questi particolare rilievo assumono le considerevoli dimensioni dei patrimoni stessi; la grande varietà di materiali, di tecnologie e sistemi costruttivi, di età di edificazione e stato di conservazione; le differenti relazioni spaziali che s'intessono tra le singole componenti dei manufatti edilizi tra gli stessi manufatti e la città; la molteplicità di contesti fisici e sociali con diverse connotazioni di degrado e d'uso; i mutamenti demografici o la gentrificazione dei centri urbani, che possono comportare l'incremento o il decremento delle popolazioni scolare in alcune aree e – di conseguenza – l'insufficienza o il sovradimensionamento delle infrastrutture scolastiche; infine, il generale e significativo invecchiamento dello stock degli edifici europei, la cui parte più consistente – databile tra gli anni '50 e '70 – è già giunta o si trova ad essere molto vicina al termine della vita utile.

In ciascuna realtà locale il patrimonio immobiliare scolastico, proprio perché è stato realizzato in momenti economicamente e culturalmente differenti, si contraddistingue per una straordinaria eterogeneità di caratteristiche tipologiche, funzionali ed ambientali, di tecnologie e materiali, di livelli d'usura e degrado; ogni edificio manifesta, pertanto, specifiche necessità di intervento.

L'attività di gestione deve, appunto, confrontarsi con una tale eterogeneità per garantire equità e omogeneità nelle dotazioni destinate a soddisfare le esigenze degli operatori e degli alunni in un ambito connotato – data la rapida evoluzione dei modelli e dei contesti educativi – da una altrettanto rapida obsolescenza. L'insieme dei fattori descritti – congiuntamente alle sempre minori risorse finanziarie di cui possono disporre le pubbliche amministrazioni – rende, dunque, più che mai urgente un potenziamento delle capacità di gestione dei patrimoni scolastici per assicurare l'efficacia e l'efficienza delle azioni che li riguardano.

Nei prossimi anni la gestione delle reti scolastiche – in termini di ottimizzazione delle scelte tecniche, economiche e finanziarie relative a nuove costruzioni, dismissioni, riconversioni e manutenzioni – continuerà senza dubbio a costituire un tema di ampio interesse, da affrontare a livello governativo e locale per dare risposte appropriate ai numerosi interrogativi che esso pone: per esempio sugli usi più proficui da assegnare agli immobili disponibili; sulle strategie e sui mezzi da utilizzare

per la riqualificazione degli edifici ormai obsoleti dal punto di vista tecnologico e funzionale; sulle priorità da attribuire alle opere di nuova edificazione o di rinnovo dei beni esistenti e, ancora, sulle modalità da adottare nell'effettuare gli interventi di valorizzazione degli stessi al fine di ricavarne la massima utilità per la collettività.

Per ottimizzare la gestione del patrimonio scolastico sono indispensabili sia le competenze tecniche legate alla conoscenza degli organismi edilizi nella loro dimensione estetica, tecnologica e funzionale, sia competenze di tipo finanziario, economico e manageriale, che consentano di individuare – all'interno dei sistemi di gestione – le soluzioni più corrette per preservare la funzionalità delle infrastrutture tanto sul breve quanto sul lungo periodo.

La gestione di un tale patrimonio immobiliare, per attuarsi a partire da una visione globale, deve intervenire con azioni, pianificate e integrate, volte a mantenere nel tempo l'efficienza ed il valore economico e sociale dei singoli beni attraverso la ricerca di un punto di equilibrio tra la fattibilità finanziaria delle azioni stesse e le istanze di mantenimento/miglioramento; ma deve anzitutto basarsi su di un rigoroso processo decisionale, che possa favorire una più efficiente allocazione delle risorse mediante una chiara identificazione dei bisogni di intervento ed una successiva configurazione di scenari alternativi per diversi livelli di spesa.

Rispetto alla diffusa prassi degli interventi compiuti occasionalmente per rimediare a disfunzioni già avvenute, l'impostazione dell'attività di gestione secondo una logica di pianificazione proiettata su di un adeguato orizzonte temporale può generare notevoli vantaggi: tra questi sicuramente la conservazione del patrimonio; l'ottimizzazione – per durata e livello di prestazioni – della vita utile degli organismi edilizi; un risparmio a medio e lungo termine nei costi complessivi grazie ad un'opportuna programmazione tecnica e finanziaria, oltre che il perseguimento della redditività – sia essa economica o sociale – degli immobili esistenti.

La crescente richiesta di qualità dei servizi da offrire ai cittadini, il bisogno di certezze sul piano della spesa pubblica, la complessità tecnologica delle opere rappresentano, pertanto, uno stimolo per la determinazione di modelli e procedure in grado di governare una gestione intrinsecamente complessa – qual è appunto quella del sistema delle costruzioni scolastiche – attuandone una regolazione anche in un'ottica evolutiva. Si tratta, in sostanza, di applicare metodi di gestione di tipo strategico che siano supportati da una visione integrata di lungo periodo delle prestazioni e dei costi degli edifici in oggetto; per poterli sviluppare occorrono un approccio multidisciplinare e, soprattutto, informazioni affidabili ed aggiornate.

Se si schematizza l'attività di gestione della rete scolastica nei

tre momenti della scelta-decisione, del management e dell'esecuzione, si evidenzia la necessità di elaborare strumenti che contribuiscano ad ottimizzare le prime due fasi: quella che si conclude con la definizione degli obiettivi (scelta-decisione) e quella che prevede l'organizzazione scientifica del processo di formulazione della domanda, la progettazione e programmazione degli interventi ed il controllo dei risultati (management).

### **Gli indici e gli indicatori per la gestione dei patrimoni scolastici**

La gestione del patrimonio scolastico deve porre in atto un processo decisionale, di natura tecnica ed economica, per deter-

minare indirizzi e azioni di conservazione o riqualificazione che permettano di conseguire i livelli di performance e di spesa desiderati o ritenuti accettabili. Quello dei responsabili dell'attività di gestione è certamente un compito non facile, poiché – nella generalità dei casi – si è chiamati ad operare scelte sull'allocazione di risorse scarse a fronte di esigenze molteplici in un contesto decisionale complicato, spesso, da una sostanziale indisponibilità di dati e, sempre più, da una tendenziale variabilità, dovuta a cambiamenti essenziali nelle politiche gestionali – quali riduzioni di budget e di personale o esternalizzazioni – che rendono estremamente difficile una previsione delle azioni in una prospettiva temporale compatibile con i cicli di vita degli organismi edilizi.

Una gestione strategica del suddetto patrimonio immobiliare implica, dunque, una conoscenza approfondita di caratteristiche, stato di conservazione e livelli di prestazione delle infrastrutture già esistenti; un'accurata valutazione dei potenziali scenari di degrado e/o di intervento, delle eventuali alternative – politiche, tecniche ed economiche – e dei rischi connessi; una conseguente individuazione delle azioni prioritarie ed un sistematico controllo dell'efficacia delle stesse una volta eseguite. Riferimenti metodologici e strumentali di innovazione – sia per la definizione degli obiettivi (scelta-decisione) che per l'organizzazione scientifica della pianificazione e della programmazione degli interventi (management) – possono trovarsi nelle più recenti acquisizioni del dibattito internazionale su indici e indicatori adatti alla gestione della rete scolastica.

La coerenza della programmazione può essere ottenuta, infatti, solamente attraverso l'esplicitazione di obiettivi che interpretino le istanze degli *stakeholders*, gli orientamenti politici e le condizioni tecnico-finanziarie della specifica realtà locale; ma il controllo del perseguimento di tali obiettivi e la formalizzazione degli stessi richiedono, altresì, la messa a punto di un efficiente sistema di indicatori: strumenti che condensano, semplificano e classificano le informazioni utili ad alimentare il processo decisionale potenziandone, così, l'efficacia.

La conoscenza delle caratteristiche quali/quantitative delle infrastrutture scolastiche s'impone, quindi, come la condicio sine qua non per un miglioramento del processo di gestione: le scelte per il governo del patrimonio possono essere efficaci soltanto se le decisioni sono fondate sulla disponibilità di dati attendibili e puntualmente verificati.

Negli Stati Uniti è stato sviluppato, in ambito governativo, il *Facility Condition Index* (FCI): un indicatore che esprime le condizioni di un singolo edificio o di un gruppo di edifici in

termini di rapporto percentuale tra i costi di riparazione dei danni o delle disfunzioni in esso riscontrabili ed il suo valore complessivo attuale (costo di sostituzione). In base a questo indicatore è possibile distinguere il patrimonio in tre categorie a seconda del grado di conservazione: buono (inferiore al 5%), soddisfacente (compreso tra il 5% e il 10%) e scarso (superiore al 10%). Maggiore è il valore del FCI, peggiore è lo stato di conservazione dell'immobile: un edificio nuovo, senza danni o rotture, ha, difatti, FCI pari a zero. Ma il FCI prefigura anche il valore degli investimenti da intraprendere per il rinnovo del bene su un orizzonte temporale di venticinque anni. Negli USA, la *Association of Higher Education Facilities Officers* considera ancora oggi il FCI come l'indicatore chiave per la gestione strategica dei patrimoni immobiliari.

In Sudafrica, l'*Architectural Sciences Council for Scientific and Industrial Research* (CSIR), sulla base di studi e sperimentazioni, ha composto un sistema di indicatori di prestazione delle costruzioni scolastiche per misurare l'efficienza (*infrastructure*), l'adeguatezza alle funzioni didattiche (*programme*) e il benessere che ne deriva per l'utenza (*people*). Tale sistema include quindici indicatori, cinque per ogni area presa in esame. Le prestazioni di ciascun plesso scolastico vengono, poi, tradotte graficamente mediante un diagramma a ragnatela: una rappresentazione olistica delle performance di una infrastruttura che può essere facilmente compresa da tutti gli *stakeholders* del processo decisionale.

Nell'ambito della valutazione delle performance dell'ambiente scolastico dal punto di vista degli utilizzatori, un valido approccio potrebbe essere anche quello della *Post-Occupancy Evaluation* (POE), largamente impiegata – in questi ultimi decenni – con lo scopo di attivare meccanismi di retroazione per l'ottimizzazione di tutte le fasi del processo edilizio: dalla programmazione sino alla gestione e manutenzione. La POE, grazie alla sua natura pluridisciplinare, consente una visione integrata del sistema edilizio e delle sue funzioni. Per definirla, si possono scegliere diversi approcci qualitativi finalizzati, appunto, a rilevare la soddisfazione degli utenti, combinando eventualmente l'osservazione e la registrazione delle attività da essi svolte, la somministrazione di questionari o le interviste (agli insegnanti, agli operatori, agli studenti, al personale amministrativo e di manutenzione) e la creazione di focus di discussione con gli *stakeholders*.

Per l'elaborazione di metodi – qualitativi o quantitativi – di valutazione della qualità degli edifici scolastici che possano concorrere ad orientare il processo di gestione è importante, peraltro, sottolineare che tali strumenti devono garantire multidisciplinarietà e interdisciplinarietà, ovvero il coinvolgimento di esperti appartenenti a distinti campi disciplinari (educatori, architetti, ingegneri, psicologi infantili, psicologi ambientali, sociologi, decisori) ed una visione sistemica dell'organismo edilizio (l'insieme delle sue relazioni e del suo ciclo di vita).

Lo scenario di sviluppo per gli studi su indici e indicatori della qualità dei patrimoni scolastici è, in conclusione, quello della definizione di strumenti che permettano di valutare l'adeguatezza funzionale delle unità ambientali rispetto ai nuovi metodi educativi.

## Valorizzazione e riqualificazione del patrimonio pubblico tra efficienza energetica e fonti rinnovabili

Giorgio Pardi, Antonio Basti, Alessandra Lucci

Il presente contributo affronta il tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, recentemente introdotta dal decreto legge 112/2008, dal punto di vista dei possibili scenari d'intervento connessi alla riqualificazione energetica ed alla integrazione di tecnologie solari, intesi come significativi fattori di incremento del valore intrinseco del medesimo patrimonio immobiliare capaci di aumentarne la appetibilità in caso di alienazione, o la redditività in caso di locazione. Nell'uno e nell'altro caso i risparmi conseguibili dal miglioramento delle prestazioni termiche, così come gli introiti acquisibili dalla locazione di superfici normalmente inutilizzate, appaiono infatti una significativa leva finanziaria capace di giustificare nel medio-lungo periodo gli oneri connessi agli investimenti sostenuti e compensare, seppure in parte, la progressiva riduzione dei trasferimenti statali cui gli Enti Locali sono assoggettati.

Come meglio specificato nei casi studio di seguito illustrati, l'adozione di un approccio interdisciplinare capace di coniugare analisi conoscitive, proposte progettuali e valutazioni tecnico-economiche, appare come uno degli strumenti più efficaci per guidare le scelte delle PA in direzione di una più proficua conservazione del patrimonio posseduto, che contempli l'alienazione come *ultima ratio* in favore di una più funzionale e lungimirante politica di utilizzazione e gestione, anche a fini economici, degli assets immobiliari.

In quest'ottica un ruolo fondamentale appare affidato alla capacità di governo di tali processi da parte degli Enti coinvolti, dal punto di vista delle procedure amministrative, ed alla capacità della cultura progettuale (e tecnologica in particolare) di ottimizzare gli interventi edilizi dal punto di vista tecnico-economico e procedurale, in vista del perseguimento di ulteriori economie di processo.

### **Riqualificazione energetica come strumento per la valorizzazione dell'ERP**

L'occasione di una riflessione sul tema si è presentata studiando metodologie d'intervento per il miglioramento

qualitativo e prestazionale d'immobili ATER della provincia di Chieti (Pardi G., Ricci R., Lucci A., et Al) e precisamente del quartiere sito a Vasto in località Punta Penna, e del quartiere S. Giuseppe di Ortona (Pardi G., Ricci R., Lucci A., Di Michele D.). L'approccio con cui si sono affrontati i due casi è stato diverso, nonostante i medesimi presupposti

(realizzare una riqualificazione energetica dei fabbricati), l'uno indirizzato alla identificazione di soluzioni facilmente realizzabili e con costi limitati, l'altro con una proposta più complessa che oltre all'implementazione delle prestazioni dell'involucro comportava un radicale ripensamento delle modalità di fruizione, rispetto ad una domanda d'utenza più attuale e diversificata.

Nel sito di Vasto, è stata adottata la metodica dell'analisi delle chiusure perimetrali esterne, scomponendole in sub sistemi tecnologici ricorrenti, ognuno identificato rispetto al relativo comportamento termico e alla propria stratigrafia. I deficit performativi sono stati ulteriormente osservati mediante il ricorso alla tecnica della termografia IR. In questo modo, è stato possibile localizzare i punti di maggiore degrado prestazionale, nei quali sono state elaborate strategie d'intervento puntuale (un sistema/processo/contenitore di soluzioni replicabile in contesti simili); inoltre, la termografia ha permesso di verificare la funzionalità di soluzioni eseguite precedentemente (cappotto termico) ancora efficaci, evitando in tal modo un inutile rifacimento delle stesse, che senza le informazioni desunte dall'analisi sarebbero state replicate. Oltre ad operare sull'involucro sono stati sostituiti gli impianti di riscaldamento e produzione di acqua calda sanitaria, prospettando anche la possibilità d'impianti solari termici sulle coperture. La realizzazione degli interventi previsti permette di ottenere un duplice risultato: l'adeguamento prestazionale dell'edificio, ma soprattutto la valorizzazione dell'immobile, che potrebbe essere più appetibile e ceduto a prezzi notevolmente superiori, rispetto ad una valutazione iniziale.

L'altro caso studio prevede, invece, un investimento maggiore, con una totale riqualificazione funzionale, tecnologica, ambientale.

La proposta prevede, infatti, la riqualificazione e/o sostituzione i sistemi delle chiusure perimetrali esterne, sia verticali, sia orizzontali, correggendo i deficit e aggiungendo elementi tecnologici e servizi impiantistici mancanti (elementi schermanti, serre solari, logge e balconi, impianto elevatore, impianto fotovoltaico, ecc.), inoltre, si prevedeva l'eliminazione delle barriere architettoniche ed una risistemazione tipologica interna, per un adeguamento funzionale degli alloggi, alle mutate esigenze della domanda di alloggi.

I risultati attesi, possono essere così riassunti: un risparmio di energia termica del 33%, un risparmio di energia elettrica del 24%, con la minore emissione di CO<sub>2</sub> nell'ambiente di 420,4 t totali.

In questo caso, la riqualificazione, è finalizzata, invece, al mantenimento del bene, da parte dell'ente, che può incrementare il gettito, aumentando i canoni di locazione, vendendo titoli di efficienza energetica e con il conto energia, ricevere contributi sulla produttività degli impianti installati.

### **Integrazione fotovoltaica come strumento di abbattimento dei costi di gestione del patrimonio universitario**

Il caso di studio di seguito presentato si riferisce alla valutazione di fattibilità tecnica e di convenienza economica di un impianto fotovoltaico, da installarsi sulla copertura del-

la sede pescarese dell'Università "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara.

Lo studio, a carattere interdisciplinare (Proff. Ricci, Ziruolo, Basti), è stato promosso dalla Amministrazione universitaria stessa, in considerazione della necessità di eseguire urgenti interventi di manutenzione ordinaria sulla copertura del complesso edilizio.

I criteri fissati dalla Amministrazione e sulla base dei quali lo studio è stato condotto, hanno riguardato la valutazione de:

- i costi di rifacimento delle coperture;
- la produttività dell'impianto fotovoltaico;
- il fabbisogno elettrico del complesso edilizio;
- i costi di installazione e gestione dell'impianto fotovoltaico;
- i vantaggi ambientali conseguibili mediante la installazione dell'impianto fotovoltaico.

Hanno riguardato inoltre la valutazione di opportunità e convenienza rispetto a due distinte ipotesi di esecuzione degli interventi. La prima mediante realizzazione in proprio. La seconda mediante concessione in uso oneroso in favore di terzi delle superfici di copertura, con vincolo di esecuzione degli interventi di manutenzione delle parti edilizie e di cessione dell'energia elettrica prodotta in favore dell'Amministrazione stessa (scambio sul posto).

### **Aspetti tecnologici**

Il complesso edilizio prevalentemente orientato secondo l'asse

NW-SE, è costituito da 3 blocchi principali sedi delle Facoltà di Architettura, Lingue ed Economia e da 2 blocchi di collegamento che ospitano le Aule Magne. Le coperture dei blocchi principali sono caratterizzate da un ampio lucernaio centrale che occupa circa il 12% dell'intera superficie, altrimenti libera. Detti blocchi presentano, ad una quota inferiore, un allargamento della superficie che corre perimetralmente al fabbricato per una profondità di circa 4 ml. Le coperture dei blocchi di collegamento risultano invece gradonate e digradanti verso nord.

Dal punto di vista dell'accesso al sole, le coperture principali appaiono favorevolmente esposte ed utilizzabili, mentre le fasce laterali più basse risentono dello specifico orientamento e dell'ombreggiamento prodotto dai volumi superiori e laterali. In effetti solo il lato esposto a SW è pienamente utilizzabile, mentre il lato SE appare un po' meno efficiente e a volte posto in ombra dai volumi dei blocchi di collegamento prospicienti. Questi ultimi appaiono inoltre penalizzati dalla loro stessa geometria, tanto da far ritenere utilizzabili a scopi fotovoltaici soli quelli più estremi, il più ampio rivolto a SW e il più piccolo rivolto NE, non influenzati dall'ombreggiamento reciproco dei gradoni. Sulla base di dette considerazioni, l'ipotesi progettuale è stata orientata all'integrazione dei moduli fotovoltaici sulle coperture principali, sulle fasce laterali esposte a SW e sui gradoni appena ricordati, tralasciando le fasce laterali orientate a SE. L'esito delle valutazioni, che hanno considerato sia una struttura fissa

che una ad inseguimento solare biassiale, ha evidenziato una produttività annua variabile dai circa 270 MWh (208 kWp installabili) della soluzione fissa, ai circa 240 MWh (139 kWp installabili) della soluzione mobile, che rappresenta circa il 17% del consumo elettrico annuo (1.600 MWh).

### **Aspetti finanziari**

Dal punto di vista economico-finanziario le valutazioni

dei costi e dei ricavi hanno tenuto conto dei costi di installazione e delle remunerazioni incentivanti attualmente in vigore (Decreto 5 maggio 2011-4° conto energia), integrandoli con le spese relative all'intero ciclo di vita dell'impianto fotovoltaico (manutenzione, gestione e dismissione) ed al ripristino degli elementi edilizi degradati. Ulteriori fattori economici inseriti nella valutazione sono stati quelli relativi ai risparmi sui consumi elettrici derivanti dallo scambio sul posto ed alla remunerazione conseguente alla locazione delle superfici utilizzabili. Con riferimento ai due scenari descritti in premessa (realizzazione diretta o cessione delle superfici) e relativamente ad un orizzonte temporale di 20 anni, emerge un guadagno economico a favore dell'Amministrazione variabile dai circa 100.000 € annui della prima ipotesi, ai circa 67.000 € annui della seconda. In particolare nella seconda ipotesi l'Amministrazione eviterebbe di accollarsi l'anticipazione dei capitali necessari, o in ogni caso le spese relative all'acquisizione di finanziamenti esterni, che rimarrebbero a carico del concessionario. Quest'ultimo in ogni caso ricaverebbe dall'operazione un guadagno economico pari a circa 51.000 € annui.

### **Aspetti ambientali**

Dal punto di vista dei guadagni ambientali ottenibili, con

riferimento alle sole emissioni di CO<sup>2eq</sup> prodotte, lo scenario appena prefigurato consentirebbe di passare dalle attuali 972 T/a, a circa 849 T/a, con una riduzione di circa 130 T/a, pari a circa il 13,33% annuo di riduzione. Ben oltre quindi l'obiettivo del 6,5% fissato per l'Italia dal Protocollo di Kyoto per il 2012 e molto vicino al 20% fissato dal "pacchetto clima-energia 20-20-20" dalla Unione Europea per il 2020.

### REFERENCES

- Pardi, G. Ed. (2008), *Architettura energetica. Ricerche e proposte per una visione energetica dell'ambiente costruito*, Gangemi Editore, Roma.
- Pardi, G. e Lucci, A. Ed. (2010), *Architettura energetica. Soluzioni sperimentali per il risparmio energetico nell'housing*, Alinea Editrice, Firenze.
- Basti, A. (2010), "Architectural quality and environmental efficiency in revamping: small historical town centres", in AA. VV., *Solar Building Skins*, proceedings of International Conference 5° ENERGY FORUM, Economic Forum, Munich, pp. 85-90.
- Basti, A. e Forlani, M.C. Ed. (2008), *Recupero e riqualificazione del borgo di Castelbasso. Un'esperienza di Progettazione Ambientale*, ALINEA Editrice, Firenze.

## Profilo

*Roberto Di Giulio, Silvia Brunoro, Emanuele Piaia, Michele Ronconi*

Nei suoi 20 anni di attività il Dipartimento di Architettura di Ferrara ha rapidamente consolidato alcune direttrici di ricerca, laddove capacità e personalità dei docenti, esigenze provenienti dal territorio e rapporti internazionali hanno costituito una amalgama generatrice di ottimi risultati, che vanno dalla progettazione urbana, territoriale e ambientale, alla manutenzione e gestione edilizia, alla conservazione e restauro dei monumenti, al controllo dell'inquinamento in ambienti confinati, agli studi sui paesaggi culturali, allo sviluppo di servizi integrati di progettazione per la città, l'ambiente e il territorio, al recupero del patrimonio industriale.

Oggi afferiscono al Dipartimento di Architettura professori e i ricercatori di undici Settori Scientifico-Disciplinari.

L'organizzazione dei diversi gruppi di lavoro, che aggregano in molti casi più settori, si basa su un sistema articolato in Centri Dipartimentali e Laboratori nonché su un modello che prevede la composizione multidisciplinare delle unità operative.

Oggi sono attivi due Centri Dipartimentali e dieci Laboratori e Centri di ricerca. Quest'assetto è il risultato di un processo di maturazione al quale ha contribuito, da un lato l'evoluzione e il consolidamento di strutture operanti sin dai primi anni di attività del Dipartimento, dall'altro la nascita di nuovi gruppi di lavoro che hanno progressivamente ampliato i settori della ricerca e della produzione scientifica.

Gli aspetti significativi emersi dai settori di competenza che costituiscono l'identità del Dipartimento sono principalmente:

- La struttura multidisciplinare che caratterizza la maggior parte delle unità operative;
- La centralità dei rapporti internazionali nelle strategie di sviluppo delle attività di ricerca.

Tali fattori sono stati determinanti per il progressivo allargamento del numero di attività e di progetti all'interno dei quali il Dipartimento collabora con Centri di ricerca del nostro e di altri Atenei, con Università straniere e con Istituzioni Pubbliche e private della Comunità Europea e di numerosi altri paesi. In costante crescita sono le collaborazioni e le convenzioni con le Amministrazioni Locali, gli Enti Pubblici e le imprese. Tale aspetto è estremamente importante non soltanto per le risorse che genera, ma soprattutto per la valorizzazione del ruolo di servizio che l'Università deve saper svolgere nei confronti della comunità.

Il LEM (Laboratorio di Manutenzione Edilizia e Ambiente) è

uno dei principali laboratori di ricerca del Dipartimento di Architettura che opera nel campo della valorizzazione gestione, manutenzione e riqualificazione di patrimoni immobiliari. L'esperienza acquisita attraverso ricerche nazionali e internazionali ha permesso di affiancare ai temi generali della riqualificazione e della manutenzione, studi specialistici per il miglioramento della qualità ambientale e in ambito socio-sanitario.

Le attività del Laboratorio comprendono:

- Il coordinamento, lo sviluppo e la diffusione di programmi di ricerca (pubblici e privati) soprattutto nel settore della manutenzione edilizia, della gestione delle reti, della valutazione tecnica e funzionale degli immobili, dell'accessibilità, sicurezza e comfort ambientale;
- L'elaborazione di progetti e studi di fattibilità per la riqualificazione, la manutenzione e lo sviluppo di patrimoni immobiliari pubblici e privati.

Analizzando diversi e complementari fattori della qualità edilizia (sociali, funzionali, tecnici ed ambientali), l'approccio metodologico multidisciplinare che caratterizza l'attività di ricerca, mira ad identificare, in ogni specifico contesto, i fattori caratterizzanti e a definire strategie e strumenti operativi in grado di integrare le diverse esigenze in programmi efficaci di riqualificazione e valorizzazione dei grandi patrimoni immobiliari. Particolare attenzione è stata posta negli ultimi anni allo studio di strategie per la riqualificazione, rigenerazione e valorizzazione degli insediamenti di edilizia sociale delle periferie urbane.

Coerentemente a tali criteri, il Progetto Europeo VILLAS (2004-2006), finanziato nell'ambito del programma Interreg IIB, ha sviluppato strumenti e metodi per preservare, rivalutare e gestire in maniera appropriata il patrimonio culturale ed architettonico dell'area CADSES (che comprende i Paesi del centro-est d'Europa), creando un modello di valutazione e definendo strategie di riuso compatibile.

Il successivo sviluppo del progetto ARCHIRUR "Metodi e strumenti tecnico-procedurali per gli interventi di riqualificazione, valorizzazione e riuso nel settore del turismo culturale del patrimonio edilizio rurale della provincia di Ferrara" (2006-2007) ha costituito ulteriore approfondimento di tale campo di ricerca

Le procedure, i metodi e le tecnologie per la riqualificazione architettonica, funzionale, tecnologica ed energetica del patrimonio edilizio concentrato nelle periferie urbane sono oggi al centro dell'azione COST TU0701 "Improving the quality of suburban building stocks" (2008-2012). Obiettivo del programma è, in particolare, lo sviluppo, sulla base delle esperienze e delle esigenze dei 20 paesi coinvolti nell'azione, di metodologie e modelli di intervento finalizzati all'incremento della qualità nelle periferie urbane, intesa come qualità della vita, degli in-



sediamenti, degli edifici e delle loro prestazioni tecniche. In ambito nazionale il tema è approfondito dalla ricerca PRIN 2008 “Riquilificazione, rigenerazione e valorizzazione degli insediamenti di edilizia sociale ad alta intensità abitativa realizzati nelle periferie urbane nella seconda metà del ‘900” (2010-2012). La ricerca si occupa delle problematiche inerenti le politiche di valorizzazione degli insediamenti di edilizia sociale realizzati nelle periferie urbane nella seconda metà del XX secolo. I risultati attesi consistono in un sistema di strumenti tecnico-procedurali e di linee guida per interventi di rigenerazione, desunte dai casi studio ma applicabili a larga scala. Infine, la ricerca EuCHIC-European Cultural Heritage Identity Card finanziata all'interno del VII Programma Quadro (2009-2012) è finalizzata al miglioramento della conoscenza del patrimonio culturale europeo e allo sviluppo di strategie sostenibili di manutenzione, salvaguardia e valorizzazione dei siti e dei monumenti storici.

Il Laboratorio Citer ha iniziato ad approfondire la tematica dell'housing sociale fin dal 2005, grazie ad un'attività di ricerca, condotta nel corso di un anno di studio, su incarico dell'Amministrazione Provinciale di Ferrara.

Tale competenza si è poi consolidata a seguito della firma di un accordo quadro di collaborazione, per attività di ricerca e consulenza reciproca, stipulato fra il Dipartimento di Architettura e l'Agenzia Ferrarese di ACER (Azienda Casa Emilia-Romagna), soggetto istituzionale che ha in carico la realizzazione, manutenzione e gestione del locale patrimonio abitativo pubblico.

Primo atto concreto di tale accordo è consistito nella pubblicazione, avvenuta all'inizio del 2011, degli esiti della suindicata ricerca, alla quale ACER aveva collaborato in veste di consulente, integrati da alcuni interventi di docenti e professionisti che, a diverso titolo, si occupano delle problematiche dell'abitare sociale.

Attualmente tale accordo continua a produrre esiti grazie al coinvolgimento di ACER entro un Progetto Internazionale, finanziato dal Programma Cultura della Commissione Europea e coordinato dal Laboratorio Citer, dal titolo “Acqua come patrimonio”, che affronta le problematiche connesse alla riqualificazione urbana e paesaggistica dei territori situati fra Comacchio e la costa adriatica, ove si ritrovano, infatti, ampi quartieri di edilizia popolare.

Le esperienze di ricerca condotte, o tuttora in essere, hanno sempre inteso la residenza sociale quale elemento di un parafrasare più ampio, che partendo dall'alloggio, indagato anche nelle sue dotazioni tecnologiche ed impiantistiche, allargasse poi la visione oltre l'abitazione, a ricomprendere gli ambiti di relazione, i servizi, gli spazi aperti e collettivi, le dotazioni per la mobilità, secondo un approccio multi-scalare e multi-disciplinare alla città.

Una metodologia resa ulteriormente articolata dalla convinzione che la progettazione architettonica ed urbana non debba scindere la formulazione di proposte sulla definizione degli esiti spaziali dal recepimento di altre esigenze: una maggiore sostenibilità degli interventi, una corretta relazione col sito e con gli altri sistemi dell'universo città, la creazione di adeguati

ambiti di partecipazione, la definizione di procedure di coordinamento e gestione di tutte le fasi connesse alla realizzazione delle opere. In questo senso, la qualità dell'abitare non si esaurisce, e misura, solamente entro ‘le quattro mura di casa’, ma esige ramificazioni estese, che garantiscano e permettano un corretto e coerente rapporto fra l'esigenza del risiedere e le restanti attività quotidiane: studiare, lavorare, muoversi, svagarsi, socializzare.

Le riflessioni maturate hanno consolidato la convinzione che, oggigiorno, i comparti abitativi sociali e pubblici, sia in casi di quartieri esistenti, sia nell'ipotesi di nuove edificazioni, possano, e debbano, divenire fondamentale volano per avviare operazioni d'incremento della qualità urbana.

Altri centri di ricerca che operano nel settore della valorizzazione del patrimonio pubblico sono:

– Il Centro AE (Architettura>Energia), il cui obiettivo strategico è la definizione di criteri, metodi e strumenti per l'innalzamento dell'efficienza energetica e della sostenibilità ambientale in architettura. L'attività di ricerca è finalizzata ad una corretta articolazione degli involucri e dei sistemi impiantistici nella costruzione di nuovi organismi edilizi, e nella rifunzionalizzazione e riqualificazione energetico-ambientale del patrimonio esistente. La collaborazione con Enti e Pubbliche Amministrazioni è parte integrante dell'attività: ne è un esempio il rapporto consolidato negli anni con l'ACER (Azienda Casa Emilia Romagna) che si concretizza in processi di riqualificazione energetico-architettonica di edifici selezionati tra il patrimonio residenziale pubblico nelle province di Ferrara e Reggio Emilia;

– Il DIAPREM (Sviluppo di Procedure Automatiche Integrate per il Restauro dei Monumenti) mette in relazione metodologie proprie di diversi settori: dal rilievo alla diagnostica, dal restauro alla tecnologia del recupero alla gestione del territorio (webgis). Le ricerche riguardano procedure che utilizzano sorgenti digitali metriche per attività interdisciplinari (archeologia, restauro architettonico, diagnostica, analisi territoriale) applicate sui beni culturali;

– ArcDes, (Centro per lo sviluppo di servizi integrati di progettazione per la città, l'ambiente e il paesaggio), offre specifiche competenze con le quali è in grado di svolgere, tramite contratti di ricerca per conto terzi, attività di ricerca teorica e applicata a livello locale, nazionale e internazionale, pre-progetti, studi di fattibilità, documenti preliminari alla progettazione, programmi per bandi di concorso, necessari nella progettazione preliminare di interventi di valorizzazione di aree urbane, di progettazione di edifici pubblici, di recupero e restauro dei beni culturali, di valorizzazione del patrimonio museale.

Grazie al know-how e alle esperienze maturate, il Dipartimento di Architettura di Ferrara si presta ad essere un utile supporto sia per le Amministrazioni pubbliche che non, nel gestire e coordinare programmi di ricerca che possano valorizzare l'importante patrimonio edilizio pubblico che il nostro paese offre.

## Aree militari tra sviluppo strategico e valorizzazione culturale. Il caso di Piacenza

Roberto Bolici, Daniele Fanzini

A Piacenza il rapporto fra la città e le aree militari presenta caratteristiche particolari per almeno due ordini di motivi: le aree in dismissione costituiscono un cospicuo compendio immobiliare urbano che si estende per oltre un milione di metri quadrati all'interno della città consolidata<sup>1</sup>; le funzioni militari, da sempre interconnesse al sistema produttivo locale, non possono essere totalmente dismesse, ma necessitano di un processo di riconversione che porti alla realizzazione di un moderno Polo Operativo Militare. L'occasione data dal riutilizzo delle aree rappresenta un decisivo punto di forza del programma strategico di sviluppo della città che attualmente è impegnata nella redazione del Piano Strutturale Comunale.

### Lo stato dell'arte

La vicenda della dismissione e del riutilizzo delle aree militari a Piacenza è da sempre connessa alle sorti produttive dei numerosi stabilimenti militari presenti sul suo territorio e questo ne ha inevitabilmente condizionato le sorti. Agli inizi degli anni Sessanta, qualche anno prima che il Piano Regolatore Generale del Prof. Luigi Dodi confermasse la destinazione d'uso di tutte le aree militari ad esclusione di quelle dell'Arsenale, l'Amministrazione Comunale, già in aperta polemica con le Amministrazioni Statali interessate, così si esprimeva per bocca dello storico Ersilio Fiorentini sulla rivista civica *Città di Piacenza*:

«Si è spesso parlato genericamente delle difficoltà di libera espansione della nostra città a causa delle numerose aree militari. [...] A questo punto sorgono spontanei interrogativi. Come mai non si è riusciti ad ottenere dall'Amministrazione Militare un esame completo e razionale della posizione delle aree ancora attualmente occupate? Come mai l'Amministrazione Militare non si è resa conto che la città ha delle esigenze che vanno rispettate ed osservate e che il rispetto di tali esigenze potrebbe essere facilmente consentito con provvedimenti moderni ispirati alle finalità sociali che ormai hanno e devono avere tutte le Amministrazioni Comunali? Dipende ciò dall'incuria dell'Amministrazione Comunale o da un'incomprensione degli Enti proprietari degli immobili? [...] È ora (e l'affermazione suoni solo come caldo invito) che le Amministrazioni Statali interessate, ed in particolare quelle militari, si adeguino al continuo progresso della vita moderna e non solo frappongano ostacoli, ma cerchino anzi di facilitare, nei rapporti con gli altri Enti pubblici, ogni possibilità di sfruttare razionalmente, e sempre nell'interesse della collettività, le risorse che una città può offrire» (Fiorentini, 1962).

A distanza di quasi cinquant'anni la situazione non è di molto cambiata: il problema è stato ampiamente studiato e l'interesse a procedere dell'una e dell'altra parte accresciuto, ma la possibilità di trovare un accordo che permetta di avviare concretamente il riutilizzo delle aree risulta ancora piuttosto incerta per i motivi in seguito descritti.

Nel 2006 l'Amministrazione Comunale affida al Politecnico di Milano il compito di stimare l'investimento necessario alla realizzazione dell'ipotesi di delocalizzazione del Polo di Mantenimento Pesante (Arsenale e altre importanti funzioni produttive) formulata tre anni prima dal Comando Logistico dell'Esercito. Nel 2007 viene inoltre istituita dal Consiglio Comunale la Commissione Consiliare Speciale per le aree di proprietà dello Stato la cui attività porterà al raggiungimento di un primo accordo tra Comune e Ministero sulla razionalizzazione e la riorganizzazione delle aree dell'Arsenale, dell'ex Ospedale militare, di parte del Laboratorio in uso al Genio Pontieri, oltre a magazzini e stabilimenti per veicoli corazzati, il tutto in cambio della realizzazione di un nuovo Polo Industriale Militare a carico del Comune. Le linee d'indirizzo del Piano Strutturale Comunale, approvate nel 2009 dal Consiglio Comunale, predisporranno il successivo lavoro di approfondimento progettuale sulle aree in permuta, il cui svolgimento sarà affidato nuovamente al Politecnico di Milano. Il lavoro di ricerca produrrà un *masterplan* per la valorizzazione complessiva delle aree chiamato «Piano generale d'azione», prospezioni plano-volumetriche non vincolanti per l'Amministrazione comunale e alcuni Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV). Nello studio ogni area è considerata come un ingrediente necessario alla definizione di possibili scenari di sviluppo urbano (nuovo sistema del verde, nuove politiche abitative, nuovi centri servizi per l'istruzione e la ricerca) verificati, su esplicita richiesta dell'Amministrazione Comunale, anche sotto il profilo della loro praticabilità operativa ed economico-finanziaria. Lo studio, rigoroso e approfondito nella parte iniziale dedicata all'analisi delle aree e alla definizione di possibili scenari di sviluppo, sconta quale livello d'indeterminatezza nella parte più propriamente progettuale dovuta all'approccio preminentemente orientato alla soluzione di aspetti formali.

A questo punto, quando parevano sussistere le condizioni per realizzare la permuta, subentra un radicale cambiamento di rotta del Ministero della Difesa che, allineandosi alle previsioni della Legge Finanziaria del 2010, propone al Comune di passare dalla logica delle permuta a quella della massima valorizzazione delle aree in dismissione, rendendo così necessarie ulteriori valutazioni economico-finanziarie. Il Ministero della Difesa inviò quindi una nuova bozza di convenzione al Sindaco il quale, dal canto suo, rinnovò l'incarico al Politecnico per integrare lo studio operativo prodotto poco tempo prima. Gli esiti delle ulteriori analisi porteranno alla formulazione di una proposta di tipo misto che, oltre alla la

valorizzazione di aree ed edifici (caserme, laboratori e diverse strutture logistiche comprendenti anche l'Ospedale militare), prevede l'accorpamento di funzioni militari compatibili e la realizzazione del nuovo Polo di Mantenimento Pesante in una porzione limitata dell'area Pertite.

Il resto della vicenda è storia recente: nel maggio 2011 l'ANCI esprime al Ministero della Difesa la non intesa sul D.P.C.M. concernente l'elenco dei beni trasferibili agli enti territoriali che, nel caso di Piacenza, impedisce l'acquisizione gratuita della Pertite e del Laboratorio Pontieri, mentre prevede una parziale apertura per le aree Artale e Nicolai; lo stesso anno viene promosso un referendum sulla destinazione d'uso dell'area della Pertite che, malgrado non raggiunga il quorum, registra una grande maggioranza di favorevoli all'utilizzo dell'area come parco comunale.

Seppure sul fronte degli accordi con le Autorità Militari la situazione registri una fase di stallo, qualche interessante possibilità giunge dal D.Lgs n. 85 del 2010 sul federalismo demaniale le cui disposizioni permetterebbero l'acquisizione da parte dei Comuni di aree militari non più utilizzate. Nella riunione dell'ultima Conferenza Unificata svoltasi il 27 luglio 2011, il Governo ha assunto l'impegno di individuare i Comuni quali destinatari prioritari dei beni messi a disposizione dal federalismo demaniale.

Questo impegno ha fatto sì che l'ANCI esprimesse l'intesa sul primo elenco dei beni trasferibili nel quale compaiono anche quelli richiesti dalla città di Piacenza, la prima ad aver attivato un tavolo di concertazione con il Demanio per ottenere beni di suo particolare interesse:

- Ex Caserma Generale Cantore e annessa Chiesa di Sant'Agostino;
- Complesso della Cittadella Giudiziaria composta dalle scuderie di Palazzo Madama, Chiesa di San Lorenzo, Palazzo Landi ed ex Palazzo delle Poste;
- Chiesa ed ex Convento delle Benedettine;
- Palazzo Ferrari Sacchini Costa Ferrari di Via Carducci;
- Palazzo dei Conti Scotti da Sarmato ora Caserma De Sonnaz;
- Ex Convento del Carmine;
- Bastione di San Sisto, Bastione Borghetto e Torrione Borghetto;
- Ex Caserma Zanardi Landi;
- ex Rimessa Locomotori della Ferrovia Piacenza-Bettola progettata dall'Arch. Berzolla.

I Beni sono stati chiesti dall'Amministrazione Comunale per alimentare tre grandi progetti: il Parco delle Mura, la Cittadella giudiziaria e la Cittadella della Cultura attorno a Palazzo Farnese. Il nodo da sciogliere per iniziare la cessione dei singoli beni riguarda la definizione delle procedure di valorizzazione che, come osserva l'Agenzia del Demanio, è l'esito di un'attività di concertazione con gli Enti Locali finalizzata al cambio di destinazione urbanistica e alla rifunzionalizzazione degli immobili con il loro conseguente incremento di valore economico e sociale: lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione

ambientale; l'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la 'massima valorizzazione funzionale'.

### **Aspetti rilevanti del processo di dismissione e valorizzazione**

Dall'analisi del caso studio piacentino emergono in modo piuttosto evidente le criticità che investono frequentemente i

processi di riconversione di aree e beni demaniali in dismissione: – difficoltà di valutare anzitempo gli oneri per la predisposizione delle aree a nuovi interventi edificatori (alla Pertite si è aperto un caso giudiziario per la creazione di discariche abusive che coinvolge l'ex comandante del Polo di Mantenimento Pesante);

– gli attori sono portatori di interessi e strategie spesso contrastanti e mutabili nel tempo;

– il valore delle aree non è desumibile attraverso indagini di mercato e il mercato immobiliare, specie negli ultimi anni, non sempre è in grado di assorbire la produzione di nuovi immobili (a Piacenza è presente un ampio stock di invenduto);

– i continui cambiamenti normativi dilatano oltremodo i tempi dei processi di riconversione e generano problemi di incertezza operativa;

– la pubblica amministrazione manca delle necessarie competenze professionali per gestire la complessità dei processi di riconversione urbana;

– le autorità militari sono avulse dal fondere le proprie esigenze con quelle della collettività.

Un ulteriore importante aspetto che occorre considerare riguarda la presenza di edifici e complessi monumentali all'interno degli *asset* 'trasferibili' che pongono problemi di valorizzazione e di fruizione culturale dei beni affinché la riappropriazione di queste aree possa interessare anche il loro significato storico (Calza e Ferrari, 2010). A questo proposito l'Agenzia del Demanio, d'intesa con il MiBAC (Ministero per i Beni e le Attività Culturali), ha definito le linee guida per la definizione di programmi e piani strategici di sviluppo culturale, dall'attivazione dell'istanza degli enti territoriali interessati, alla sottoscrizione dell'accordo di valorizzazione in seguito al quale si attiveranno le procedure di trasferimento a titolo gratuito dei beni all'ente territoriale richiedente. Una volta trasferiti in proprietà i beni conservano la natura di demanio pubblico (ramo storico, archeologico, artistico) restando integralmente assoggettati alla disciplina di tutela e salvaguardia ai sensi del Codice dei Beni Culturali: sarà il Soprintendente territorialmente competente a verificare il rispetto delle prescrizioni e delle condizioni contenute negli accordi di valorizzazione.

Le linee guida citate prescrivono inoltre che il programma di valorizzazione, oltre a individuare i beni e descriverli nella loro consistenza, debba anche definire le strategie di utilizzo perseguibili e indicare la loro sostenibilità economico-finanziaria, realizzativa e gestionale. Questo comporta la necessità di disporre di strumenti che permettano di connettere ogni proposta di valorizzazione ad una coerente verifica delle sue condizioni di fattibilità in rapporto alle effettive possibilità e potenzialità di utilizzo del bene (Schiaffonati, 2008). Inoltre, riprendendo i concetti espressi dalle linee guida ministeriali:

«Nel programma si potranno, inoltre, esplicitare le attività di promozione culturale necessarie a diffondere la conoscenza del bene e a sensibilizzare la popolazione residente nei confronti dei valori che esso rappresenta per il territorio. Infine il programma potrà illustrare eventuali interventi, azioni/attività volti a integrare il processo di valorizzazione culturale del bene all'interno del territorio, evidenziandone le ricadute economiche e i benefici per la popolazione residente, promuovendone l'integrazione con le infrastrutture e i settori produttivi collegati».

Alla luce di queste considerazioni emergono i temi rilevanti che si pongono all'attenzione degli organismi interessati all'acquisizione di beni demaniali che prevedano piani e programmi di valorizzazione e di sviluppo culturale:

- l'utilità dei beni rispetto alla costruzione dell'immagine identitaria del territorio che li accoglie;
- la fruizione culturale del bene attraverso processi di valorizzazione di lungo periodo e non di mero sfruttamento turistico e commerciale;
- la sostenibilità economica degli interventi presenti e futuri, compresi quelli necessari alla corretta conservazione del bene, attraverso adeguate pratiche e politiche di sostegno;
- la promozione del bene e del sistema relazionale che lo accoglie dentro e fuori il contesto territoriale di riferimento.

Nel caso piacentino l'efficacia delle strategie di valorizzazione definite a livello di Piano Strutturale dipende, quindi, oltre che dal grado di coerenza delle politiche economiche, culturali e territoriali, anche dalla capacità di istituire nuovi rapporti tra componenti materiali e immateriali del sistema culturale locale, la cui dimensione organizzativa, se opportunamente trattata, può evolvere verso forme di *governance* evolute e più strutturate quali i distretti culturali. Esiste quindi un legame stretto tra il recupero dei beni ai fini della loro valorizzazione e le attività, anche economiche, che possono essere generate coinvolgendo le componenti sociali ed economiche del territorio. Questo legame, per essere proficuamente praticato, porta a dover risolvere alcuni problemi:

- 1 - la gestione giuridica dei rapporti tra soggetti diversi (pubblico/pubblico e pubblico/privato) coinvolti nel processo di valorizzazione;
- 2 - l'invenzione di forme innovative di fruizione, anche culturale, dei beni in fase di valorizzazione che possano al contempo ampliare la rete dei soggetti coinvolti e generare nuove economie.

Mentre il primo aspetto può essere efficacemente affrontato sfruttando le opportunità offerte dalla normativa vigente in materia di soggetti e percorsi decisionali co-partecipati<sup>2</sup>, il secondo aspetto richiede un ingente impegno di facilitazione e di regia creativa volti sia a stimolare l'innovazione attraverso un confronto induttivo-deduttivo con il concetto di strategia (Pilotti, 2009), sia a gestire la complessità relazionale, spesso non lineare e a volte imprevedibile, tra soggetti economici e istituzionali diversi. Un interessante e promettente contributo teorico alla trattazione di questa specifica dimensione del processo di valorizzazione «risiede nell'applicazione di una particolare teoria (complessa) dell'ecologia, l'ecologia creativa, il cui obiettivo è permettere l'instaurarsi di spazi di cooperazione nuovi tra imprese e tra istituzioni agendo sulle condizioni ambientali che rendono una strategia di successo» (Pilotti, 2009). In questa prospettiva il valore si genera attraverso un percorso co-evolutivo emergente da una rete estesa

e diffusa di micro-mutazioni che, nel caso di economie coinvolgenti beni della collettività, non può che essere innescata e orientata dal pubblico; un percorso che guarda a forme di *governance* capaci di operare attraverso meccanismi di regolazione pubblica in un ambiente di forte collaborazione e di scambio tra pubblico e privato; «*governance*, quindi, come sistema di azioni fondato sulla compartecipazione di molteplici attori pubblici e privati, come processo di modificazione dilatato nel tempo, e spesso caricato di attese divergenti, non ultime quelle degli utenti finali della trasformazione» (Mussinelli, 2008). È su questi temi che, nell'ambito del più ampio contesto dei Beni Culturali su cui opera il Dottorato di ricerca in «Progetto e Tecnologie per la Valorizzazione dei Beni Culturali» coordinato dal Prof. Schiaffonati, lavorano alcuni gruppi di docenti al fine di sviluppare metodiche innovative utili alla conduzione dei processi di trasformazione e di valorizzazione che, «alla luce della nuova dimensione della valorizzazione di patrimoni e beni [...] della tutela e della conservazione, richiede oggi di essere interpretata nell'ottica di una visione socio-economica complessiva, integrando più consolidati approcci di natura umanistica» (Schiaffonati, 2011).

#### NOTE

<sup>1</sup> A Piacenza le aree militari sono presenti sia all'interno del perimetro storico, sia nella fascia periferica lungo la via Emilia Pavese. Le due principali aree militari del centro storico occupano lo spazio del Castello Farnesiano ed il sistema di spazi ed edifici storici di Palazzo Farnese e del Complesso monumentale di San Sisto. Le aree esterne, di dimensioni leggermente superiori, occupano aree meno pregiate ma altrettanto strategiche per quanto riguarda il miglioramento della qualità urbana dal punto di vista della dotazione di aree a verde e spazi pubblici.

<sup>2</sup> Ci si riferisce ai collegamenti procedurali previsti dalle sentenze nn. 303/2003, 307/2003 e 26/2004 della Corte Costituzionale in merito ai collegamenti procedurali tra enti territoriali distinti e all'art. 112, comma 4, del Codice per i Beni Culturali (art. 112, comma 5) per quanto riguarda la creazione di soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo di piani strategici di sviluppo culturale.

#### REFERENCES

- Calza, G.P. e Ferrari, T. (2010), *L'Architettura nelle aree militari di Piacenza*, Tipleco, Piacenza.
- Florentini, E. (1962), «Le aree militari», *Città di Piacenza*, anno 1, n. 2, pp. 15-18.
- Mussinelli, E. (2008), «Scenari della trasformazione urbana», in Mussinelli, E., Tartaglia, A. e Gambaro, M. (Ed.), *Tecnologie e progetto urbano. L'esperienza delle STU*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 9-36.
- Pilotti, L. (2009), «Ecologie del valore: un nuovo quadro interpretativo per le strategie d'impresa», in Pilotti L. e Ganzaroli A. (Ed.), *Proprietà condivisa e open source. Il ruolo della conoscenza in emergenti economie del valore*, Angeli, Milano, pp. 79-120.
- Schiaffonati, F. (2008), «Prefazione», in Casoni G., Fanzini D. e Trocchianesi R. (Ed.), *Progetti per lo sviluppo del territorio. Marketing Strategico dell'Oltrepò Mantovano*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 11-16.
- Schiaffonati, F. (2011), «La valorizzazione dei beni culturali tra ricerca e formazione dottorale», in AA.VV. (Ed.), *Progetto e tecnologie per la valorizzazione dei beni culturali*, Quaderni del Dottorato PTVBC, anno 1, n. 1, pp. 7-17.

Il sistema delle caserme e delle aree militari nelle strategie di sviluppo della città. Il caso di Novara

Matteo Gambaro, Andrea Tartaglia

Lo sviluppo urbano della città di Novara è stato caratterizzato, come per altre città medie italiane, dalla presenza dei complessi architettonici destinati ad attività e funzioni militari. Le azioni avviate sino ad oggi dall'Amministrazione comunale sono state orientate in una duplice direzione: promuovere, da un lato, procedure e strumenti attuativi di variante al PRG al fine di rendere le aree "operative", (programma "Città della Salute e della Scienza di Novara" e PPE "Polo di Innovazione"), e stipulare, dall'altro, appositi protocolli con l'Agenzia del Demanio (programma "Valore Paese") al fine di stabilire criteri e regole per la valorizzazione degli immobili interessati.

L'analisi del caso novarese consente di sviluppare alcune riflessioni, di metodo, sul tema della valorizzazione degli immobili demaniali, adattabili anche ad altri contesti italiani, ponendo una particolare attenzione al concetto di capitale fisso sociale e proponendo una ragionevole ipotesi di valorizzazione.

### Stato dell'arte

Lo sviluppo urbano della città di Novara è stato caratterizzato, come per altre città medie italiane, dalla presenza dei complessi architettonici destinati ad attività e funzioni militari. Ubicati in aree centrali o nelle immediate vicinanze del centro storico hanno costituito un'anomalia nei processi di pianificazione, sia per l'importante consistenza volumetrica che per i vincoli connessi alla stessa funzione, che hanno portato, nell'incertezza e nella mancanza di strategie nonché nell'assenza di interlocutori certi, alla conferma delle funzioni militari anche quando erano nei fatti già dimesse o in via di dismissione. Tale situazione ha indubbiamente costituito un limite allo sviluppo e alla trasformazione di importanti ambiti urbani, ancora oggi caratterizzati dalla presenza di "isole" inaccessibili e sconosciute, che nella generalità dei casi costituiscono delle vere e proprie cesure nel tessuto e impediscono la ri-costruzione e ri-connesione tra gli isolati. Il problema della riconversione e del riuso è stato ciclicamente portato all'attenzione della cittadinanza e usato ad arte dagli amministratori per costruire scenari di trasformazione e rinnovamento urbano mai realizzati, oggetto, spesso, di esercitazioni progettuali unicamente orientate al manufatto edilizio e alla qualità del progetto architettonico; con la presunzione che



l'opera di architettura potesse, da sola, costituire il presupposto per la riqualificazione urbana di un intero isolato/quartiere, in grado di attrarre investitori e innescare processi di valorizzazione socio-economica. Naturalmente non ci sono stati esiti, e i numerosi studi scontano la parzialità dell'approccio tecnico e culturale.

Il caso novarese, pur non essendo così macroscopicamente rilevante in termini volumetrici rispetto ad altri, ad esempio come a Piacenza, rappresenta però un'interessante sperimentazione per alcuni processi di trasformazione realizzati, ed altri in fase di attuazione e programmazione.

Il sistema delle caserme e delle aree militari è concentrato in quattro zone della città:

1 - La ex Caserma Perrone, nel centro storico, dismessa dalle funzioni militari già nel luglio 1945 e utilizzata prima come campo di transito per militari ed ex prigionieri di guerra e poi per anni come luogo di accoglienza per i profughi dalmati, è oggi sede della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro di Novara. Nell'anno 2006 l'Ateneo ha promosso un concorso internazionale di progettazione al fine di trasformarla in campus universitario, con residenze per studenti, docenti e servizi connessi. L'intervento è in fase di realizzazione<sup>1</sup>.

2 - L'immobile denominato ex Piazza d'armi ed ex Polveriera, ubicato al limite dell'edificato urbano a sud della città, è costituito da diciotto edifici adibiti a magazzini militari e da un'ampia area aperta libera. Il complesso è inserito nel programma "Città della Salute e della Scienza di Novara" e sarà oggetto di trasformazione al fine della costruzione del nuovo ospedale di Novara e della sede della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro. Nell'anno 2009 l'Azienda Ospedaliero Universitaria Maggiore della Carità di Novara ha promosso un concorso internazionale per l'affidamento dell'incarico di progettazione preliminare e definitiva del nuovo complesso. Allo stato attuale è in fase di redazione il progetto definitivo;<sup>2</sup> l'immobile è passato, previa transazione onerosa, dall'Agenzia del Demanio nella disponibilità della Regione Piemonte (soggetto attuatore dell'intervento).

3 - I complessi costituiti dalla Caserma Passalacqua, dalla Caserma Gherzi e dalla Caserma Cavalli, ubicati al limite sud del centro storico, occupano ognuna un intero isolato, costituendo una barriera tra gli edifici del sistema scolastico superiore e l'ampia area residenziale più a sud. La Caserma Cavalli è ancora nella disponibilità del Ministero della Difesa ed è parzialmente utilizzata dal corpo medico; mentre la Passalacqua e la Gherzi sono dismesse e inutilizzate da molti anni, ed oggi nella disponibilità dell'Agenzia del Demanio. Sono inoltre ricomprese nel programma "Città della Salute e della Scienza di Novara" e parzialmente gravate da vincolo storico-artistico.

4 - Il complesso dell'ex V Deposito Centrale, ubicato nel quartiere di Sant'Agabio, in una zona di cerniera tra il Canale Quintino Sella e il polo industriale della chimica, è costituito da nove edifici con funzione di deposito, che versano in stato di obsolescenza e inutilizzo da molti anni. E' nella disponibilità dell'Agenzia del Demanio. Gli immobili costituiscono un ambito di intervento nel Piano Particolareggiato Esecutivo PPE di iniziativa pubblica denominato "Polo di Innovazione",

adottato dal Consiglio Comunale nel 2010<sup>3</sup>.

Le azioni avviate dall'Amministrazione sono state quindi orientate in una duplice direzione: promuovere procedure e strumenti attuativi di variante al PRG al fine di rendere le aree "operative", da un lato (programma "Città della Salute e della Scienza di Novara" e PPE "Polo di Innovazione"), e stipulare appositi protocolli con l'Agenzia del Demanio (programma "Valore Paese") al fine di stabilire criteri e regole per la valorizzazione degli immobili interessati, dall'altro. Ad esclusione dell'ex caserma Perrone, sede dell'Università dal 2001, e quindi già oggetto di un progetto di riconversione e di riutilizzo, per tutti gli altri immobili è stato avviato un processo di valorizzazione con le logiche sopra esposte.

In particolare il protocollo d'intesa "Città della Salute e della Scienza", sottoscritto nel gennaio 2008 dai principali attori istituzionali del territorio<sup>4</sup>, prevede una serie di azioni coordinate al fine realizzare il nuovo polo ospedaliero universitario di valenza regionale e i servizi ad esso connesso, che si integrano con il programma di riorganizzazione del Centro integrato servizi sanitari territoriali dell'ASL. Oltre all'area del nuovo ospedale (ex Piazza d'armi ed ex Polveriera e aree agricole all'interno del Parco della Battaglia) la strategia complessiva prevede di coinvolgere in un unico programma di interventi anche l'area della sede storica dell'ospedale, dell'ospedale San Giuliano nonché quelle vicine dei grandi contenitori militari (Caserme Passalacqua e Gherzi), con interventi complementari su aree di proprietà comunale dismesse o parzialmente utilizzate (ex Macello, Marcato all'ingrosso, Centro Sociale, Area Assa).

Nello stesso anno il Comune di Novara ha firmato un Protocollo d'Intesa con l'Agenzia del Demanio, nell'ambito del programma "Valore Paese"<sup>5</sup>, che riguarda la valorizzazione di quattro ex immobili del Ministero della Difesa, passati all'Agenzia del Demanio con la Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", legge finanziaria 2007 (ex Piazza d'armi ed ex Polveriera, Caserma Passalacqua, Caserma Gherzi ed ex V Deposito Centrale). Il progetto "Valore Paese" introduce modalità di "concessione di valorizzazione" con affitti di lungo periodo, anche di 50 anni, ad Enti locali e soggetti privati con l'obiettivo di avviare processi di rinnovamento e ristrutturazione del bene con funzioni culturali, sociali o commerciali, coerenti con le strategie territoriali delle comunità. Nell'ambito dello stesso programma sono stati introdotti anche i Programmi Unitari di Valorizzazione PUV, strumenti di *governance* interistituzionale mirati alla valorizzazione degli ex immobili della Difesa. La loro attuazione è stata disomogenea nei diversi ambiti territoriali, senza la definizione di vere strategie di intervento, declassando lo strumento a elenco di beni assegnabili in concessione. Privilegiando, ancora una volta, obiettivi meramente finanziari.

L'analisi del caso novarese consente di sviluppare alcune riflessioni, di metodo, sul tema della valorizzazione degli immobili demaniali, adattabili anche ad altri contesti italiani.

Innanzitutto emerge che il fine dei programmi è meramente di valorizzazione economica, realizzabile attraverso l'alienazione dei beni, con la classica logica della rendita di posizione. Tale

scelta astrattamente potrebbe anche sembrare ragionevole, tenuto conto che la maggior parte degli immobili è ubicata in zone strategiche della città, se non fosse messa in crisi da due fattori: la dimensione e le caratteristiche del patrimonio, e la domanda del mercato immobiliare.

### **Aspetti rilevanti del processo di dismissione e valorizzazione**

Gli immobili coinvolti nel processo di valorizzazione versano in uno stato di degrado e di obsolescenza funzionale e fisica

piuttosto avanzato, tale da rendere antieconomico il recupero, fatti salvi i casi degli edifici sottoposti a vincolo, che saranno oggetto di interventi di ristrutturazione e recupero. In tutti gli altri casi è indispensabile la demolizione completa e la bonifica eventuale dell'area, anche perché la tipologia (caserma o deposito, quindi schemi distributivi piuttosto rigidi) rende difficilmente percorribile l'ipotesi di ristrutturazione e riuso. A queste considerazioni si aggiunge il modesto livello qualitativo dei singoli edifici e l'impianto planivolumetrico tipicamente militare, che non consente margini di adattamento. Emerge quindi un costo iniziale, per rendere l'area trasformabile, piuttosto elevato, che potrebbe mettere in crisi la sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento, anche in ragione delle caratteristiche del contesto novarese (il tipico capoluogo di provincia italiano), in cui la rendita immobiliare non raggiunge gli elevati valori speculativi dei grandi centri urbani. Il dibattito è stato "falsato" dall'approccio prevalente che considerava gli immobili demaniali come sommatoria di singoli manufatti edilizi da recuperare, eludendo la lettura d'insieme, degli interi complessi, e l'integrazione con il tessuto edilizio della città. Con progetti che hanno privilegiato la scala edilizia e non quella urbana come sarebbe stato corretto. Un ulteriore motivo di fallimento delle iniziative fino ad ora intraprese dipende dalla domanda del mercato immobiliare. Le quantità volumetriche disponibili sono superiori a quelle che potrebbe assorbire il mercato, con l'ulteriore aggravante, nel caso di recupero, della dimensione fisica degli edifici, quasi sempre sopradimensionata rispetto alla domanda e alle funzioni insediabili. Le uniche destinazioni d'uso in grado di sopportare il carico volumetrico sono quelle pubbliche, di interesse della collettività, che necessitano però di un consistente supporto economico derivante da investitori privati, oppure forme di finanziamento misto con concessioni pluriennali. Tutte modalità contrattuali complesse che si aggiungono ad una *governance* interistituzionale altrettanto complessa e che le Amministrazioni pubbliche non sono in grado di gestire, non avendo al proprio interno quelle competenze e qualificazioni professionali indispensabili.

Una ulteriore critica all'approccio culturale sino ad oggi applicato rimanda all'assunto, mai messo in discussione, della rendita immobiliare. E' sempre dato per scontato che gli immobili dimessi dalle attività militari debbano generare un valore economico, corrispondente alla posizione e alle quantità rigorosamente misurate a partire dall'edificato esistente. Non è difficile intuire che in molti casi le superfici di depositi e magazzini, od anche caserme, generino, se trasformati in superficie utile potenziale, delle quantità elevatissime con aspettative di rendita altrettanto elevate.

Tale logica di trasformazione, meramente conservativa delle quantità, appare oggi avulsa da ragionamenti in merito alla riqualificazione urbana e al ridisegno di ampie porzioni delle città. E' necessario domandarsi se è corretto attribuire un valore economico di mercato a immobili che hanno esaurito la propria funzione negli anni, e che oggi costituiscono un costo per la collettività, oppure considerarli "capitale fisso sociale", presupposto per l'attuazione di strategie di riqualificazione urbana per il conseguimento degli obiettivi e delle esigenze della collettività, stimolando, essendo causa di economie esterne, il coinvolgimento diretto di investitori privati.

Uno dei problemi urgenti, che riemerge oggi, è rappresentato dalla casa e dall'impossibilità per una percentuale piuttosto consistente della popolazione di accedere alle offerte di locazione o acquisto presenti nel libero mercato. Si palesa quindi l'esigenza di abitazioni a prezzi convenzionati, al di fuori delle regole speculative del mercato, realizzabili solo dal sistema cooperativo oppure dagli Enti o Agenzie di costruzione e gestione delle abitazioni pubbliche. In questa logica, è stato assunto l'esempio del contesto novarese, gli immobili demaniali potrebbero essere messi in gioco ed assegnati, tramite gare, ai soggetti attuatori per la costruzione di abitazioni a carattere sociale; riprendendo i criteri della Legge 18 aprile 1962, n. 167 "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare", che ha caratterizzato una intera stagione della pianificazione della residenza sociale in Italia e che è oramai esaurita da diversi anni.

Pertanto si potrebbe prevedere un piano per l'edilizia sociale, con individuazione delle aree, definizione dei criteri di selezione, delle specifiche tecniche, dei costi di costruzione e dei prezzi di locazione e gestione, contando anche sull'indubbio vantaggio determinato dalla presenza di piani attuativi e programmi comunali già adottati e approvati in variante alle previsioni del Piano regolatore vigente. Fatte salve le iniziative già avviate, in particolare il nuovo ospedale e l'università, il contesto consentirebbe la realizzazione di alcuni isolati di significativa valenza qualitativa a destinazione residenziale sociale con relativi servizi e spazi pubblici, operando nell'ottica di liberazione di suolo e riduzione volumetrica, con razionalizzazione dell'impianto e addensamenti mirati a favore di spazi aperti per la collettività; attuando l'indispensabile ricucitura tra ambiti storicamente isolati all'interno del tessuto urbano.

Un Piano non solo per gli operatori pubblici ma anche rivolto, in questo particolare momento storico caratterizzato dalla contrazione della spesa degli Enti, all'Edilizia privata sociale. Quindi un nuovo mercato orientato a quei soggetti che si pongono l'obiettivo di un equo guadagno, operando con le logiche delle politiche abitative pubbliche di natura sociale, privilegiando la locazione permanente, con canoni convenzionati o sociali, e la vendita a cifre moderate. Significative sono anche le forme di finanziamento e le reti di collaborazione che hanno visto il coinvolgimento delle fondazioni bancarie attive nel settore dell'Edilizia privata sociale, della Cassa Depositi e Prestiti nonché dei fondi immobiliari costituiti ad hoc per l'housing sociale. Strumenti finanziari immobiliari innovativi che prevedono la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

## NOTE

<sup>1</sup> Il concorso internazionale di progettazione è stato vinto dal raggruppamento costituito da Lamberto Rossi (capogruppo), ODB Architects-Ottavio di Blasi e partners, Manens Intertecnica Roberto Cagnoni, Alberto Tricarico, Fabiano Trevisan.

<sup>2</sup> Il concorso è stato aggiudicato al raggruppamento temporaneo costituito da Studio Altieri SpA (capogruppo), Camerana e partners, RPA Srl, TIFS, Studio AD, Studio arch. Giulio Altieri, con le consulenze di Andrea Cambieri e di Envi Park; secondo classificato il raggruppamento temporaneo di Nickl & Partner Architekten AG; terzo classificato il raggruppamento temporaneo costituito da Ishimoto Architectural & Engineering Firm (capogruppo), Fabrizio Schiaffonati, Elena Mussinelli, Matteo Gambaro, Andrea Tartaglia, Arturo Majocchi, con le consulenze di Mario Virano, Gaetano M. Fara e Stefano Capolongo.

<sup>3</sup> Piano Particolareggiato Esecutivo PPE di iniziativa pubblica "Polo di Innovazione", adottato dal Consiglio Comunale il 1 giugno 2010, Servizio Pianificazione e Programmazione Urbanistica arch. Paola Vallaro, consulenti arch. Matteo Gambaro, arch. Antonio Mazzeri, dott. geol. Marco Carmine Studio Idrogeo, dott. Alberto Ventura Soc. Eco Vema S.r.l.

<sup>4</sup> "Protocollo di intesa finalizzato alla definizione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del D. lgs. n. 267/2000 per la realizzazione della Città' della Salute e della Scienza, costituita dal nuovo ospedale di Novara e dalla sede della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro nonché per la definizione delle nuove destinazioni d'uso del complesso ospedaliero esistente e della sede denominata San Giuliano e delle ulteriori rilocalizzazioni di attività pubbliche e di interesse pubblico nel Comune di Novara", sottoscritto, il 31 gennaio 2008, da Regione Piemonte, Provincia di Novara, Comune di Novara, Azienda Ospedaliera Universitaria "Maggiore della Carità" di Novara e Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" di Novara.

<sup>5</sup> Il Protocollo d'Intesa è stato sottoscritto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia del Demanio e il Comune di Novara, il 5 febbraio 2008. A seguito del Protocollo è stato costituito un Tavolo tecnico operativo costituito da rappresentanti del Comune e dell'Agenzia del Demanio con l'obiettivo di promuovere e attuare il Programma Unitario di valorizzazione PUV, cui spetta il compito di predisporre lo studio di fattibilità urbanistica, giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria.

## REFERENCES

Gambaro, M. (2010) Ed., *Strumenti e strategie per lo sviluppo della città. Novara e il suo territorio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Gambaro, M. e Tartaglia, A. (2009), "The strategic plan for the wide area of Novara and the New city Hospital System", in Del Nord R. Ed., *The culture for the future of healthcare architecture*, Alinea Editrice, Firenze, pp. 233-235.

Gambaro, M. (2009), "Tecnologia e rigenerazione. Un'occasione per l'attuazione delle strategie di area vasta novarese", in Faroldi E. Ed., *Teoria e Progetto. Declinazioni e confronti tecnologici*, Umberto Allemandi & C., Torino, pp. 167-181.

Mussinelli, E., Tartaglia, A. e Gambaro, M. Ed. (2008), *Tecnologia e Progetto Urbano. L'esperienza delle STU*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Schiaffonati F., Majocchi A., Marescotti L., Mussinelli E., Gambaro M., Mussone L., Riva R., Boncinelli G., Pellecchia D. e Tartaglia A. (2008), *Il Piano Strategico di Novara*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.



## Conservazione e trasformazione delle costruzioni nel Mediterraneo: una nuova comunità di studiosi per la sostenibilità

Paola De Joanna, Dora Francese

Il convegno "Sustainable Environment in the Mediterranean Region: from Housing to Urban and Land Scale Construction", che ha avuto luogo a Napoli dal 12 al 14 febbraio 2012 ha affrontato il tema dell'interazione uomo ambiente nelle regioni del bacino mediterraneo dalla scala edilizia a quella territoriale, ponendo attenzione a tutti gli aspetti che, nelle aree coinvolte, concorrono a definirne il patrimonio ambientale sia naturale che culturale.

La conferenza è stata promossa e sostenuta sia sotto il profilo scientifico che organizzativo dal Centro Interdipartimentale di ricerca per lo studio delle Tecniche Tradizionali nell'Area Mediterranea dell'Università degli studi di Napoli "Federico II" – CITTAM – con il patrocinio di numerosi enti che operano nei settori della ricerca e della gestione dei processi di intervento sul patrimonio culturale dell'area mediterranea. Obiettivo principale, nella convinzione che solo la condivisione di esperienze e conoscenza possa in modo proficuo sostenere gli orientamenti di crescita, sviluppo e tutela del patrimonio mediterraneo, è la creazione di una rete attraverso tutti gli operatori che nell'area del bacino sono coinvolti nei processi di trasformazione dell'ambiente. Particolare importanza è dunque attribuita al riconoscimento della connessione culturale esistente tra l'architettura della città, la forma e struttura del territorio, le infrastrutture e la configurazione attuale delle regioni che si affacciano sul mar Mediterraneo, denominatore comune, da cui l'etimologia del nome latino, di un'area geografica in cui il bacino marino rappresenta fonte di scambi e ricchezza culturale inestimabile. La volontà di ampliare e rafforzare le relazioni di scambio culturale ha mirato a coinvolgere il maggior numero possibile di paesi al fine di ampliare la base di scambio di esempi, di teorie, di idee e studi sull'importante rapporto tra paesaggio, urbanistica, scienze dell'ingegneria, architettura e produzione edilizia secondo l'approccio dello sviluppo sostenibile.

Attraverso il dibattito emerge la consapevolezza che il depauperamento delle risorse ambientali, le alterazioni del paesaggio naturale e culturale non sono semplicemente da attribuirsi alla speculazione edilizia ma alla cattiva gestione, o piuttosto alla non gestione, di tutto il processo, a partire dalle opere infrastrutturali avviate nel secolo ultimo scorso fino agli interventi più recenti dettati da suggestioni innovative più che dall'effettivo controllo delle nuove tecnologie e dell'impatto che hanno sul contesto.

La presenza delle autorità locali, rappresentate dall'Assessore all'urbanistica della Regione Campania, Marcello Tagliatalata,

dall'Assessore all'Urbanistica del Comune di Napoli, Luigi De Falco, del Rettore dell'Università, Massimo Marrelli, dal Preside della facoltà di Architettura, Claudio Claudi de Saint Mihiel, dal Preside della facoltà di Ingegneria, Piero Salatino, e dal Presidente dell'ACEN, Rodolfo Girardi, ha creato valore aggiunto all'evento, dimostrando sia l'interesse della cultura locale ai temi affrontati sia l'ospitalità italiana come parte integrante e centrale dello spirito del Mediterraneo.

L'evento ha sottolineato la reale possibilità di rafforzare le capacità e possibilità di gestione degli impatti delle trasformazioni sul patrimonio mediterraneo attraverso la condivisione di esperienze e buone pratiche. La risposta sollecita e l'interesse riscontrato da parte di molti studiosi di diverse nazionalità ha confermato le attese e le ipotesi dei promotori. Il convegno ha riunito esponenti del mondo scientifico, istituzioni accademiche ed enti di governo del territorio provenienti da 10 paesi del bacino mediterraneo ed altri europei ed extraeuropei che si sono confrontati sulle diverse tematiche proposte (Tecnologie antiche della cultura materiale nell'area mediterranea, Innovazione dell'abitazione sostenibile nella cultura mediterranea, Progettazione urbana sostenibile per la città mediterranea, Indagini e configurazione nell'architettura mediterranea, Materiali, prodotti e processi edilizi sostenibili nell'area mediterranea, Siti mediterranei: aree archeologiche ed insediamenti, Paesaggio mediterraneo: il progetto dei percorsi e la gestione delle acque).

L'obiettivo principale, oltre a rispecchiare le tendenze attuali, che in questo momento storico, tendono a rivalutare l'importanza del Mediterraneo dal punto di vista strategico quale ponte di unione, piuttosto che di competizione, tra l'Europa, l'Africa e il Medio Oriente, mirava a risvegliare antiche comunioni di intenti e di cultura tra i diversi popoli e a evidenziare la necessità di una consapevolezza culturale negli animi dei diversi cittadini sulla necessità di salvaguardare il patrimonio, appunto costruito e paesaggistico, specificamente mediante l'interazione dei diversi livelli di intervento, tra le varie scale di progetto e i numerosi aspetti tecnici e scientifici che differenziano le varie regioni.

Il *fil-rouge* dei vari contributi pervenuti – cioè la conservazione intelligente e consapevole del paesaggio costruito e selvaggio – ha mostrato una visione multiforme e variegata delle culture mediterranee, sia nella qualità degli articoli che nella potenza degli interventi, molti dei quali hanno contribuito ad appassionare il pubblico su tematiche ancora nascenti nel nostro mondo di "costruttori", come la salvaguardia delle aree archeologiche, l'uso dei materiali locali e bio-regionalisti, la definizione di metodi di lettura e intervento su tecniche tradizionali e molti altri ancora. La scelta poi di invitare tre diversi *keynote speakers*, provenienti dalla Corsica, dalla Grecia e dall'Egitto, esperti nei diversi campi, quali l'impiego di tecnologie tradizionali per l'abitazione bioclimatica nei paesi mediterranei, l'applicazioni di tecnologie leg-

gere nel clima mediterraneo e la sostenibilità negli interventi di conservazione, ha favorito un ampio dibattito sulla necessità di rifondare una cultura comune nell'area mediterranea e di realizzare l'obiettivo comune di trasformazione sostenibile per una salvaguardia ragionata e rispettosa delle società, sia cittadine che rurali, del patrimonio costruito alle varie scale.

Si configura dunque per il CITTAM la possibilità di rinnovare la sua veste verso una più ampia partecipazione di partner stranieri, coniugando il dialogo e la comunicazione tra i vari esperti nei settori delle costruzioni, ingegneria, geologia, scienza dei materiali, idraulica, architettura, tecnologia, al fine di raggiungere nuovi orizzonti culturali e soprattutto di costruzione di società sostenibili.

Infatti già durante i suoi oltre venti anni di attività, ed in particolare dalla sua rifondazione nel 1999 grazie all'impegno dei Dipartimenti di Configurazione e Attuazione dell'Architettura e di Ingegneria Edile, il CITTAM ha dato vita a numerosi studi e ricerche per la tutela delle tradizioni culturali e materiali dei paesi lambiti dal mar Mediterraneo; tra le precedenti iniziative promosse si è posto l'accento sugli aspetti di gestione delle risorse nei territori costieri (*Cost of coastal land - 2003*), sulle tecnologie della costruzione in pietra (*Building in stone between innovation and tradition - 2007*) e sull'identità culturale del patrimonio mediterraneo (*Cultural identity of the Mediterranean landscape and resources, processes of sustainable strategies - 2009*).

Il più importante risultato emerso dallo svolgimento delle giornate di lavoro del convegno internazionale si è rivelato dunque quello della comunione di intenti tra i vari partecipanti, che hanno mostrato l'esigenza di intraprendere attività sinergiche e collegiali all'interno di una rete di competenze e di passioni culturali ispirate dal desiderio di conservare da un lato, mediante approfondita conoscenza di realtà ancora poco scoperte se non addirittura ignote, il patrimonio costruito e ambientale nei vari paesi del bacino mediterraneo, e dall'altro quello di auspicare e promuovere uno sviluppo sostenibile di trasformazione che sia in grado di sottolineare le differenze di identità nei vari luoghi ma che al contempo riesca a cogliere il nocciolo comune delle diverse culture che si affacciano sul *mare nostrum*.

## Innovazione tecnologica e sicurezza d'utenza per l'edilizia scolastica

Renè Bozzella

La sicurezza d'utenza nei luoghi dedicati all'istruzione, rappresenta oggi un problema particolarmente importante, viste le condizioni di criticità in cui versa il patrimonio edilizio scolastico. In un momento di congiuntura economica, la ricerca qui presentata è stata orientata a fornire uno strumento di gestione integrata innovativo, in grado di ottimizzare le risorse, coniugando la conoscenza del sistema edilizio con l'innovazione tecnologica, utilizzando i dati dell'anagrafe dell'edilizia scolastica (l. n° 23/96 art. 7) già in possesso degli Enti, ed un sistema di etichettatura elettronica *smart point*®, supportato da un opportuno sistema informativo.

Il patrimonio edilizio scolastico, è rappresentato da un numero considerevole di edifici pubblici dislocati capillarmente su tutto il territorio nazionale, estremamente differenziato per tipologia, epoca di costruzione, dimensioni e stato di conservazione. Gran parte di essi presentano forti carenze in termini di rispondenza ai requisiti di sicurezza e fruibilità degli ambienti. Bisogna considerare che un giovane trascorre, mediamente, i primi venti anni della propria esistenza nei luoghi della formazione che, in taluni casi, si trasformano in luoghi di lutto. Per citare alcuni esempi: il crollo del controsoffitto del Liceo di Rivoli (TO) e la più remota tragedia di S. Giuliano di Puglia, accadimenti che hanno acceso i riflettori sulla sicurezza dell'edilizia scolastica. Cattiva gestione o semplice incuria possono mettere in pericolo l'incolumità degli utenti degli edifici scolastici.

La sicurezza d'utenza assume, quindi, particolare risonanza in un periodo di congiuntura economica avverso, in cui diviene difficile mantenere alti i livelli prestazionali/funzionali degli edifici scolastici. La sicurezza d'utenza all'interno della struttura scolastica, richiede oggi un sistema di gestione in grado di razionalizzare le risorse. Il primo passo verso questo processo viene dal legislatore attraverso l'istituzione dell'«Anagrafe dell'Edilizia Scolastica» sancita all'articolo 7 della legge n. 23 del 11 gennaio 1996.

La ricerca svolta, ha proposto un processo di acquisizione, organizzazione e gestione del patrimonio edilizio scolastico articolando i dati su due livelli di anagrafica differenziati: spaziale e tecnica. Partendo dai dati dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, la prima intenzione di questa ricerca è stata quella di redigere un sistema informativo di base, in grado di migliorare l'implementazione, l'elaborazione, l'organizzazione e la conservazione del dato, attraverso l'innovazione tecnologica, trasformandolo in informazioni finalizzate ad uno specifico scopo.

### Obiettivi

Questa ricerca, coniugando innovazione tecnologica e conoscenza del sistema edilizio, formula uno strumento di gestione integrata del patrimonio edilizio scolastico finalizzato alla sicurezza d'utenza. La procedura integrata di conoscenza, valutazione e gestione del rischio per l'utenza, necessita di un sistema di controllo costante in *Real Time*, per garantire l'intervento in tempi accettabili. Il sistema informativo sviluppato, concepito come uno strumento di supporto decisionale e operativo, contiene un *data base* esaustivo delle attività ispettive in grado di restituire in tempo reale l'intero quadro sinottico inerente l'analisi e la valutazione del rischio.

### Il caso studio

L'analisi del caso studio è stata sviluppata attraverso tre aree, quella della conoscenza del sistema tecnologico, quella dell'analisi delle funzioni e della valutazione del rischio per l'utenza, quali assi portanti delle strategie di gestione. La metodologia d'implementazione del dato, è costituita da una raccolta sistematica ed omogenea di informazioni, opportunamente codificate attraverso la stesura di ricognitori al fine di normalizzare il linguaggio, per far interagire e dialogare un numero elevato di informazioni eterogenee ma essenziali.

In questo contesto si inserisce uno strumento tecnologico innovativo di supporto all'attività gestionale: lo *smart point*®. Esso è una memoria di massa (EEPROM) incapsulata in un involucro di acciaio inox 316L che ne garantisce la resistenza meccanica agli agenti chimici, ai campi elettrici e magnetici, a shock termici e meccanici in generale, come risulta dai test effettuati; ha dimensioni di circa 5,0 mm di diametro, può contenere fino a 4 Kbit, 488 caratteri, interfacciabile con software ed hardware di uso comune (pc o palmari). Le caratteristiche tecniche del prodotto (codici di accesso e protocollo proprietario) garantiscono l'affidabilità e l'inviolabilità dei dati in esso memorizzati. La scrittura e la lettura di dati sull'etichetta elettronica *smart point*® sono rese possibili da una penna elettronica che trasferisce per contatto le informazioni da e per il terminale a cui la penna stessa è connessa. I dati, già inseriti o appena trasferiti nello *smart point*, sono memorizzati anche nel terminale e da qui possono essere trasferiti ad un pc o server centrale di *back-office*. Tutto questo consente uno straordinario allineamento tra i dati in campo e quelli del centro di coordinamento, garantendo sicurezza e affidabilità nel trattamento delle informazioni.

Tale tecnologia, prodotta dalla SMART POINT SA di Ginevra, rivoluziona l'approccio della scomposizione del patrimonio edilizio, fermo restando i criteri base della UNI 8290. Tale nuovo approccio, sempre fondato su una struttura gerarchica aperta, è articolato su due livelli di conoscenza, il primo volto all'indivi-

duazione degli elementi tecnici e dei dispositivi dell'organismo edilizio, il secondo relativo alle attività dell'unità spaziale, identificata nel singolo ambiente per la parte interna dell'edificio, mentre per l'esterno in porzioni autonomamente riconoscibili delle facciate e degli spazi non costruiti.

Il Piano di Scomposizione e Classificazione proposto, collega univocamente l'unità spaziale all'unità tecnologica attraverso la numerazione dei locali e delle facciate e riporta la tipologia delle attività e la morfologia dei singoli ambienti, la classe di unità tecnologica, l'unità tecnologica, la classe di elemento tecnico, l'elemento tecnico, la specifica di elemento tecnico, i dispositivi ed i materiali. Il primo passo della ricerca, ha affrontato la conoscenza degli edifici attraverso l'«Anagrafe dell'Edilizia Scolastica» così come sancita all'articolo 7 della legge n. 23 del 11 gennaio 1996, con lo scopo di redigere una banca dati volta al rilievo dello stato di consistenza e allo stato di conservazione del Patrimonio Edilizio scolastico provinciale. Sono state redatte le schede di anagrafe del patrimonio edilizio scolastico degli immobili di proprietà della Provincia di Benevento, completate dalla redazione delle schede di analisi, così come predisposte dal D.G.R.C. n° 2322 e dalla ordinanza 3274, Rep. 7, al fine di acquisire i dati conoscitivi della vulnerabilità degli elementi strutturali e di quelli non strutturali. Si è constatato che gli uffici degli Enti preposti alla gestione degli edifici scolastici, che hanno regolarmente svolto tale attività di anagrafe, dispongono di una quantità di dati non utilizzati visto che tale banca dati difficilmente è alla base dell'attività di intervento per una politica di gestione dinamica dell'evento di rischio, è necessario ampliare il processo di conoscenza avviato con l'Anagrafe Nazionale, costruendo un sistema informativo dinamico come strumento di supporto decisionale e operativo costituito da procedure e funzioni finalizzate a raccogliere, archiviare, elaborare, utilizzare e aggiornare le informazioni necessarie per l'impostazione, l'attuazione e la gestione del servizio di manutenzione di un edificio scolastico. Oltre la schedatura dell'edificio e dei singoli ambienti è stata elaborata una scheda di analisi e valutazione del rischio. Tale schedatura così come quella della scomposizione del sistema tecnologico seguirà un ordine gerarchico codificato, coerente e coordinato al fine di garantire un livello gestionale adeguato. I dati da inserire in ogni scheda, opportunamente codificati secondo quanto indicato nell'elenco dei ricognitori, sono stati commisurati alla capacità di memoria dello *smart point*® applicato in ogni unità spaziale singolarmente identificata. L'analisi e la valutazione dei dati raccolti viene effettuata da un operatore specializzato il quale in fase di sopralluogo nel riscontrare un guasto, aggiorna la scheda di analisi collegando il lettore allo *smart point*®. Questa operazione, riferita ad ogni elemento tecnico e dispositivo, valuta tre requisiti di cadute prestazionali: resistenza meccanica, sicurezza d'utenza, sicurezza delle operazioni di manutenzione. Sulla base di quanto rilevato, il sistema restituisce un *alert* che, nel caso di caduta prestazionale riferita alla sicurezza di utenza, richiederà intervento immediato. Inoltre sono state redatte le schede di Manutenzione, contenenti le strategie manutentive da adottare per una corretta politica manutentiva, gli interventi e le tempistiche, nonché le ispezioni, i controlli ed il monitoraggio, il tutto corredato da tempistiche ed analisi dei costi unitari di intervento. L'utilizzo di sistemi di identificazione automatica, riduce

il rischio di errori di digitalizzazione o decodifica, permette l'aggiornamento automatico del data base evitando disallineamenti tra i dati in campo e quelli di *back office*, consentendo valutazioni ed elaborazioni su dati reali.

## Conclusioni

Lo scopo di questa ricerca è stato quello di fornire, agli enti che gestiscono il patrimonio edilizio scolastico, uno strumento di gestione integrata in grado di garantire un monitoraggio costante sia dell'edificio che dell'unità spaziale. Lo sforzo è stato quello di coniugare i dati già in possesso degli enti proprietari, ovvero quelli relativi all'anagrafe, con le ridotte capacità delle *Teg Smart Point*®, predisponendo un articolato sistema di codifica atto ad associare in modo univoco ciascuna entità. Questo ha dato origine ad un sistema innovativo di gestione integrata delle informazioni, fornendo uno strumento in grado di razionalizzare le risorse ed, al tempo stesso di mantenere alto il livello di sicurezza per l'utenza, affinché Tivoli, San Giuliano di Puglia, l'Aquila, rimangano un triste, ma mero ricordo.

## REFERENCES

- Caterina, G. e Fiore, V. (2005), *La manutenzione edilizia e urbana: Linee guida e prassi operativa, prima edizione*, Esselibri, Simone, Napoli (NA).
- Caterina, G. e Fiore, V. (a cura di), (2002), *Il Piano di manutenzione informatizzato: Metodologie e criteri per la gestione informatizzata del processo manutentivo*, seconda edizione, Liguori, Napoli (NA).
- Di Giulio, R. (2003), *Manuale di manutenzione edilizia: valutazione del degrado e programmazione della manutenzione*, seconda edizione, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Molinari, C. (2002), *Procedimenti e metodi della manutenzione edilizia: La manutenzione come requisito di progetto*, Volume 1, prima edizione, Esselibri, Napoli (NA).
- Perret, J. (2005), *Guide de la maintenance des bâtiments*, Le moniteur, Paris.
- Caterina, G. (a cura di), (2006), *Per una Cultura Manutentiva: percorsi didattici ed esperienze applicative di recupero edilizio e urbano*, Liguori, Napoli (NA).
- Curcio, S. e Talamo, C. (2005), *Glossario del facility Management*, Il sole 24 ore, Edicom, Milano (MI).
- Fianchini, M. e Talamo, C. (2011), "Edifici scolastici: un patrimonio in stato critico", *Facility Management*, n° 10, pp.21-31.
- Talamo, C. (2011), "Basi di conoscenza per i servizi di FM: il ruolo dell'anagrafica immobiliare", *Facility Management*, n° 11, pp.19-28.

## Patrimonio edilizio scolastico: Modelli e Procedure per la riqualificazione Energetico-Ambientale

M. Isabella Amirante

In un programma strategico-politico finalizzato alla valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, gli edifici scolastici rappresentano un settore di rilievo in cui l'azione di sensibilizzazione nei confronti delle problematiche energetiche può essere particolarmente efficace. Il gruppo di Ricerca ICAR 12 della SUN sta mettendo a punto e sperimentando il Metodo Pro.DISE - Protocollo di Diagnosi Integrata Strutturale ed Energetica - per la riqualificazione energetico-ambientale degli edifici esistenti, testato su alcuni edifici scolastici e per uffici del territorio regionale. Gli specifici problemi energetici di una scuola possono essere validamente affrontati mediante Audit termico, elettrico e luminoso, che forniscono adeguate risposte e possono suggerire soluzioni per migliorare e rendere più efficienti gli usi energetici, con significative economie di esercizio.

I casi proposti sono il risultato dell'implementazione scientifica di queste procedure condotte a valle di un Protocollo di Intesa tra la SUN e il Circolo Didattico "Dante Alighieri" di Monte di Procida per l'analisi energetico-ambientale e lo sviluppo di soluzioni tecnologiche efficienti ed eco-compatibili di due edifici scolastici.

### **L'Impronta Energetica dell'edificio: la metodologia**

L'interesse scientifico, istituzionale e professionale nei confronti dell'efficienza energetica del settore edile sta orientando la realizzazione di "piattaforme tecnologiche" nazionali su cui giocare la scommessa competitiva che punta a più elevati livelli di sviluppo. Nel momento in cui un soggetto pubblico interviene con norme e stanziamenti di fondi per gestire e valorizzare il proprio patrimonio edilizio ha, difatti, un duplice obiettivo: da un lato ottenere benefici diretti in termini di riduzione dei consumi, dall'altro attuare un'azione dimostrativa che agisce da stimolo e modello per il settore privato, contribuendo di fatto a diffondere la cultura della "consapevolezza ambientale".

In un programma strategico-politico finalizzato alla valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, gli edifici scolastici rappresentano un settore di rilievo in cui l'azione di sensibilizzazione nei confronti delle problematiche energetiche può essere particolarmente efficace. Questo per tre sostanziali ragioni: sono edifici di proprietà pubblica, che hanno una fruizione "allargata" a un numero rilevante di soggetti i quali sono,

tra l'altro, le future generazioni di cittadini alle cui cure verrà consegnato il patrimonio ambientale e antropico esistente. Il gruppo di Ricerca ICAR 12 della SUN sta mettendo a punto e sperimentando un Protocollo Operativo per la riqualificazione energetico-ambientale degli edifici esistenti, testato su alcuni edifici scolastici e per uffici del territorio regionale.

L'audit energetico-ambientale e l'Audit Termico si configurano come il primo passo per un'indagine che rileva lo status quo di un sistema edilizio, per poi poterne valutare le prestazioni in *operational rating* e pianificarne gli interventi migliorativi. L'audit individua, infatti, le problematiche del sistema edificio-impianto: circuito impiantistico, involucro edilizio e prestazioni dei componenti, al fine di proporre soluzioni parziali o totali a tali problemi.

Nel caso proposto, la linea primaria di intervento è stata quella di coinvolgere la scuola (Dirigente, docenti e alunni), in modo da rilevare abitudini dell'utenza e manifestazioni di esigenza prima di procedere con la fase progettuale. È stato proposto il principio dell'impronta ecologica dell'edificio presentato come una valutazione dell'efficienza energetico-ambientale condotta con gli studenti e i docenti, con la finalità di discutere la proposta progettuale ed applicare le modifiche e le integrazioni necessarie, emerse sulla base delle proposte elaborate con i partecipanti<sup>1</sup>.

L'impronta è stata stimata sull'intera scuola e ha come scopo oltre a quello di una riflessione generale su questi temi, anche quello di valutare l'efficacia di comportamenti e accorgimenti che possono comportare meno sprechi. Il calcolo si articola su due comparti di consumo energetico: l'energia termica (non riportata in questa sede) e l'energia elettrica, di cui si illustra di seguito la metodologia applicata e il calcolo effettuato.

## Procedure per la definizione dell'Audit Termico

*Monica Cannaviello*

Gli edifici scolastici consumano energia prevalentemente per riscaldamento/raffrescamento, acqua calda sanitaria, illuminazione e utilizzo di strumentazioni (computer e apparecchi da ufficio) e spesso gli impianti non sono adeguati al fabbisogno (bassi rendimenti). Peraltro anche se la quasi totalità degli edifici scolastici analizzati risulta priva di impianto di climatizzazione estiva, considerando che gli edifici sono ubicati in zona climatica C non possono essere trascurati gli effetti che una scarsa qualità energetica dell'involucro edilizio determina sul comfort estivo.

L'Audit Energetico sugli edifici scolastici analizzati ha consentito di mettere in evidenza alcune criticità relative sia alle prestazioni energetiche del sistema edificio impianto sia al comfort. Infatti rispetto a questo ultimo aspetto interviste effettuate sugli utenti hanno fatto rilevare insoddisfazione sia nel periodo invernale che in quello estivo.

L'Audit termico va affrontato partendo dalla valutazione di alcuni aspetti che caratterizzano l'edificio nel suo complesso: un'analisi degli edifici scolastici relativamente al rapporto di forma ed all'orientamento dell'edificio, alla distribuzione degli spazi in funzione dell'orientamento, al rapporto tra il volume riscaldato e quello non riscaldato, al rapporto di vetratura per i diversi prospetti, all'eventuale presenza di ombre proprie e portate.

Il passo successivo, indispensabile per definire con precisione tutte le voci del bilancio energetico, è quello di valutare nel dettaglio i due sotto sistemi, e cioè l'involucro edilizio e l'impianto. Relativamente al primo sottosistema è opportuno evidenziare che, soprattutto per edifici ubicati in area mediterranea, non è sufficiente verificare le dispersioni invernali e quindi determinare il livello di isolamento dell'involucro attraverso la trasmittanza termica dei componenti. Infatti è indispensabile analizzare i meccanismi di controllo del flusso termico per conduzione in regime dinamico e del controllo del flusso termico dovuto alla radiazione solare, il che significa verificare, per i componenti opachi, sia i coefficienti di attenuazione e sfasamento dell'onda termica, sia le proprietà radiative delle finitura superficiale esterna, e per i componenti trasparenti verificare la presenza ed eventualmente l'efficacia di sistemi di schermatura.

Le analisi effettuate hanno evidenziato grosse criticità sia relativamente alle dispersioni termiche, (che risultano di più del 120% al di sopra dei limiti oggi consentiti per edifici di nuova costruzione), sia per quanto riguarda il controllo della radiazione solare sulle coperture che risultano quasi esclusivamente di colore scuro, determinando in primavera-estate temperature superficiali interne elevatissime, sia per l'assenza totale di sistemi di schermatura esterni, aspetti che hanno purtroppo trova-

to riscontro nelle manifestazioni di eccessivo surriscaldamento evidenziate dagli utenti soprattutto per le aule ubicate all'ultimo livello e per quelle ubicate ad est. Passando all'analisi dell'impianto termico, per poter determinare il rendimento globale medio stagionale è necessario verificare i rendimenti dei quattro sottosistemi: produzione, distribuzione, emissione e regolazione.

Negli edifici scolastici analizzati le maggiori criticità riscontrate hanno riguardato il rendimento di produzione e in alcuni casi quello di distribuzione, ma soprattutto quello di regolazione. La mancanza di sistemi di regolazione climatica adeguati influisce negativamente sia sui consumi energetici sia sul comfort: in inverno è stato infatti riscontrato un surriscaldamento inutile nelle aule ubicate a sud che non è bastato a compensare il freddo delle aule ubicate a nord.

## Audit Energetico di un edificio scolastico

*Rossella Franchino*

Gli specifici problemi energetici di una scuola possono essere validamente affrontati mediante l'esame dell'Audit che fornisce adeguate risposte e può suggerire soluzioni per migliorare e rendere più efficienti gli usi energetici, con significative economie di esercizio. In particolare la prestazione energetico-ambientale del sistema edificio-impianto non deve limitarsi al rispetto dei requisiti minimi, ma deve mirare a qualità superiori, in quanto nella scuola deve essere presente lo scopo dimostrativo che fa crescere la sensibilizzazione ai problemi dell'uso dell'energia e della compatibilità ambientale.

Si propone di condurre l'Audit in relazione ai problemi individuabili ed alle soluzioni fattibili. In prima analisi si considera la funzione, che è quella educativa, caratterizzata da specifiche condizioni d'uso come l'orario (quasi esclusivamente diurno) e la presenza di fruitori diretti (numerosità). In riferimento alle azioni dell'Audit, per la scuola è opportuno che la raccolta delle informazioni sia eseguita con la tecnica dell'intervista diretta al fine di guidarla all'occorrenza con spiegazioni; si evita, così anche un'eccessiva durata delle indagini e l'approssimazione delle risposte. Nel caso in esame è molto importante la raccolta dei dati geometrici, di presenza degli utenti (affollamento) e la raccolta o la misura diretta delle proprietà termofisiche. Il questionario e l'intervista devono accertare le prestazioni nominali e quelle reali, con i conseguenti consumi di combustibile o di elettricità, imputando le insufficienze, se ve ne siano, alla prima realizzazione, al decadimento e alla manutenzione. In ultimo risulta necessaria la raccolta degli schemi di impianto, che in mancanza sono da ricostruire.

Per la valutazione degli impatti ambientali occorre anche aggiungere quelli per l'energia costitutiva, quella energia cioè che viene impiegata per fabbricare, trasportare, installare il componente o il materiale che costituiscono parti dell'edificio e dell'impianto. A tale proposito si citano, per completezza, le tecniche di Analisi del Ciclo di Vita (LCA) che però possono essere con buona approssimazione sostituite dal calcolo dell'energia spesa per la produzione rapportata al tempo di utile impiego dei prodotti, definito come intervallo di tempo tra il primo funzionamento e il primo intervento di manutenzione straordinaria (sostitutiva o ricostruttiva). A tale proposito un sistema come quello in esame o come tutti gli altri del terziario non residenziale, devono essere condotti in manutenzione programmata pluriennale, riducendo così ai minimi gli interventi a chiamata, richiesti per fatti accidentali. Per una scuola bisogna tenere conto in modo particolare dei fattori funzionali e distributivi, normativi, tipologici, climatici, micro e macro ambientali. Importanti per l'Italia sono i fattori distributivi e tipologici che derivano dalla normativa in vigore, del pari a quelli che derivano dalla climatizzazione, anch'essa vincolata dalla norma.

## *Daylighting*: criteri prioritari per il controllo del fattore “luce naturale”

Francesca Muzzillo

Nella progettazione di edifici scolastici ex-novo sono ormai consolidati alcuni criteri di progetto come la preferenza per la disposizione est-ovest delle aule, la tendenza a non porre le finestre nell'involucro in basso, l'uso di schermi mobili, l'introduzione di aperture alte anche sugli spazi di distribuzione (Baker, 2002). Il riadeguamento di una scuola esistente nel rispetto dei criteri del *daylighting* è invece una questione non investigata a pieno, eppure un migliore rendimento dalla luce naturale come elemento dell'architettura è un dato rilevante non solo come fattore determinante per l'efficienza energetica, ma influenza anche la qualità dell'apprendimento.

Le questioni su cui un approfondimento dovrebbe focalizzarsi sono di varia natura, in primo luogo i livelli di comfort visivo andrebbero scientificamente confrontati anche con quelli bioclimatici di raffrescamento e riscaldamento, se è vero che i ragazzi nelle ore scolastiche non solo soffrono per la mancanza di luce ma molto spesso accusano un disagio legato a un eccesso di luce diretta che, sia per surriscaldamento sia per difficoltà di lettura, rende difficile la permanenza in un luogo purtroppo ancora assai stanziale come un'aula scolastica.

In secondo luogo i fattori luminosi andrebbero confrontati con una nuova maniera di insegnare, che si rende oggi urgente per mantenere alto l'interesse in giovani abituati nella vita privata a continui stimoli multimediali di diverso genere; questo implica un controllo degli ambienti di studio esteso oltre le singole aule, anche agli ambienti di esperienza laboratoriale interdisciplinare. Le luminanze negli edifici scolastici sono dati flessibili, da articolare non solo in relazione alle caratterizzazioni funzionali degli spazi, ma anche dei tempi di permanenza.

I software per il *Daylight* riescono a simulare la ripartizione della luce negli spazi interni nelle diverse stagioni, ma sono più adatti a un progetto ex-novo, in maniera da operare come mezzo di valutazione intermedio nel processo progettuale, per sottoporre di volta in volta le alternative al vaglio del controllo del fattore luminoso. I dispositivi tecnici, poi, usati correntemente, se sono da evitare spesso all'interno delle aule perché concentrano l'illuminazione in punti assai piccoli, possono essere utilizzati nei corridoi, secondo la tradizione delle “gallerie”: corridoi di qualità in cui esporre le opere degli studenti, in cui incontrarsi nelle pause e in cui un'entrata della luce diretta anche in posizioni concentrate non è dannosa perché gli alunni negli spazi di distribuzione non sono fermi, ma in movimento.

L'edilizia contemporanea non esclude un uso sapiente della luce naturale: ad esempio, nella Leutschenbach School di Christian

Kerez, pur trattandosi di un edificio a blocco di nuova costruzione, un sistema strutturale innovativo permette una trasparenza massima e allo stesso tempo consente anche di evitare i fenomeni di eccesso di luce diretta. La tradizione mediterranea poi, nell'articolato tra spazi vuoti ed aperti, costituisce un riferimento al trattamento della luce che può essere utile per il riadeguamento (Muzzillo, 2005). È una tradizione che allarga la dimensione percettiva dell'architettura oltre la sola vista, includendo in un unico insieme percettivo tutti i sensi. Questo approccio è utile se si considera la luce come elemento multisensoriale (Pallasmaa, 2007).



## Pro.D.I.S.E.: un Protocollo per il patrimonio edilizio scolastico di Monte di Procida

Antonella Violano

«Così concepisco la scuola: come un insieme di spazi adatti per imparare» affermava Louis Kahn (Latour, 1986) indirettamente legittimando l'importanza di interpretare progettualmente il rapporto tra le esigenze dei fruitori diretti (studenti, insegnanti, personale amministrativo e non docente) e le prestazioni del sistema edilizio, secondo una razionalità dettata dalle esigenze di confort e benessere psico-fisico, oltre che di efficienza economica e compatibilità ambientale.

Questi i presupposti del Metodo Pro.DISE - Protocollo di Diagnosi Integrata Strutturale ed Energetica - che mette a sistema i dati di analisi e di documentazione relativi all'edificio in modo che vengano effettuate contemporaneamente sia le indagini storiche, sia le verifiche tecniche che le valutazioni prestazionali in termini di efficienza energetica. A partire da un'attenta analisi delle caratteristiche storiche, tipologiche, strutturali e tecnologiche di tale patrimonio immobiliare e delle principali criticità prestazionali, il Protocollo di Diagnosi Integrata individua gli interventi necessari per migliorarne le prestazioni, ottimizzando sia i costi a carico dell'Amministrazione Pubblica, sia i tempi necessari per i lavori. Questo al fine di realizzare, così come previsto dalla Direttiva 2010/31/UE, edifici efficienti sotto il profilo energetico, efficaci sotto il profilo dei costi e garanti di una 'Qualità Possibile'.

Tale Protocollo risulta essere un utilissimo strumento di supporto al decisore politico all'interno di una più ampia programmazione di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico. La fase di diagnosi parte dall'Audit Energetico e Termico, attraverso l'analisi delle potenzialità e dei punti di debolezza del sistema (con particolare attenzione agli elementi di involucro opaco e trasparente) e ha l'obiettivo primario di ridimensionare l'impronta Energetica dell'edificio e potenziare le propensioni all'integrazione con i principali sistemi attivi e passivi di controllo ambientale. Questa metodologia permette di esaminare il comportamento del sistema edificio-impianto, sulla scorta di diversi parametri (prestazioni dell'involucro, efficienza degli impianti, consumi energetici in "operational rating" dei fruitori diretti, condizioni ambientali esterne, livelli di comfort interni richiesti, integrabilità con sistemi solari attivi e passivi, ecc.), fino a determinare il Fabbisogno Energetico dell'intero sistema in condizioni di uso standard (Cannaviello, Violano, 2007).

La metodologia, supportata da simulazioni effettuate con modelli di valutazione e programmi di calcolo, è stata testata finora dal gruppo di ricerca ICAR12-SUN nel settore edilizio residenziale e si sta elaborando un Protocollo Operativo per l'applicazione

al terziario di base, soprattutto al settore dell'edilizia scolastica, visto come un settore con grandi potenzialità divulgative della cultura dell'efficienza energetica.

I casi proposti sono il risultato dell'implementazione scientifica di queste procedure condotte a valle di un Protocollo di Intesa tra la SUN (Responsabile scientifico: prof. arch. Antonella Violano) e il Circolo Didattico "Dante Alighieri" di Monte di Procida (rappresentato dal Dirigente Scolastico Prof. Assunta Iannuzzi) per l'analisi energetico-ambientale e lo sviluppo di soluzioni tecnologiche efficienti ed eco-compatibili di due edifici scolastici: Scuola Primaria di Corso Garibaldi (Edificio A) e Scuola dell'Infanzia e Scuola Primaria del Plesso Torrione (Edificio B).

Gli edifici sono entrambi in zona climatica C (Area Mediterranea, 1125 GG), con sistema costruttivo in c.a. di due piani fuori terra e isolati rispetto al tessuto costruito dell'intorno ambientale, che ha prevalentemente carattere residenziale. Le strutture risalgono all'incirca agli anni '80 e nel corso del tempo sono state sottoposte a diversi lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria.

L'edificio A ha una tipologia ad U, poco compatta intorno a un grande cortile centrale caratterizzato dalla presenza di un alto pino. È protetto dai venti prevalenti estivi e invernali e ha il fronte sud parzialmente ombreggiato dall'edificio antistante destinato a palestra. Dal punto di vista delle condizioni di benessere, nonostante sia garantita la ventilazione diretta passante orizzontale in tutti gli ambienti, il piano terra presenta alcuni problemi di umidità di risalita; il primo livello presenta caratteristiche di discomfort nella stagione estiva per l'eccessivo soleggiamento diretto non schermato.

L'Edificio B ha una forma compatta al centro di un lotto aperto ai venti prevalenti estivi ed invernali deviati dall'andamento orografico a libeccio e presenta effetti da umidità di risalita, distacchi di intonaco, condensa e ristagno d'acqua.

Per entrambi gli edifici, l'involucro è costituito da:

- copertura piana, con guaina bituminosa a vista (colore scuro), priva di ombre portate (tranne che per quelle del pino per l'Edificio A);
- pareti perimetrali verticali opache, in blocchi di laterizio forati autoportanti (Edificio A) e a doppia fodera (Edificio B), senza isolamento termico che determina valori di trasmittanza, attenuazione e sfasamento termico molto distanti dai requisiti minimi di legge;
- superfici vetrate senza schermature esterne, provviste solo di tende interne che non costituiscono un efficace sistema oscurante e svolgono un ruolo schermante inefficiente nella stagione estiva (facendo permeare attraverso il vetro la componente calore della radiazione solare);
- infissi in alluminio con vetro singolo (Edificio A)/ vetro-camera (Edificio B), ad ante scorrevoli e chiusure a scarsa tenuta.
- Fondazioni non accessibili.

Il sistema impiantistico prevede un impianto termico per il riscaldamento invernale a radiatori, alimentati a gasolio attraverso una centrale termica autonoma; negli uffici dell'edificio A sono stati installati dei condizionatori per il raffrescamento estivo; l'impianto idrico ed elettrico sono di tipo tradizionale.

La qualità delle finiture esterne non garantisce un'adeguata durabilità nel tempo: sono infatti già evidenti danni causati da sgocciolamento e ristagno di acqua lungo il perimetro, l'attacco a terra e lungo il cornicione superiore.

Le strategie di intervento migliorative sono sintetizzabili nei punti di seguito elencati.

– Energia: ridurre le dispersioni con l'isolamento termico delle pareti perimetrali verticali e della copertura prevedendo sistemi isolati e ventilati; progettare sistemi solari attivi – pensiline, lucernari e brise-soleil fotovoltaici - per ridurre l'attuale eccessivo consumo di energia elettrica da fonte non rinnovabile;

– Acque: superfici permeabili negli spazi aperti per ottimizzare la chiusura del ciclo dell'acqua; sistemi integrati di raccolta e riutilizzo delle acque piovane per gli scarichi dei WC e l'irrigazione del verde esterno;

– Igiene ambientale: garantire la ventilazione naturale di tutti gli ambienti; incrementare la qualità delle finiture interne – pavimenti,intonaci, rivestimenti - con materiali eco-compatibili;

– Funzionalità: maggiore flessibilità d'uso degli spazi interni ed esterni di aggregazione.

Una considerazione conclusiva: occorre puntare ad una "Qualità Possibile" per il patrimonio edilizio pubblico in cui le soluzioni tecnologiche adottate per il miglioramento delle prestazioni energetico-ambientali risultino essere il mezzo e non il fine.

#### NOTE

<sup>1</sup> secondo le modalità operative vicine ad Agenda 21. Con il termine "impronta energetica" si intende la superficie energeticamente attiva necessaria per assorbire i consumi energetici reali, valutati con l'audit energetico. La metodologia punta a fornire da un lato gli elementi tecnici funzionali al calcolo dell'impronta energetica inteso come una condicio sine qua non per la progettazione energeticamente efficiente, e dall'altro fornisce gli elementi qualitativi culturali sui quali far riflettere lo studente e il docente circa gli obiettivi del protocollo di Kyoto, le fonti rinnovabili, l'inquinamento...

In altri termini, il calcolo dell'impronta energetica dell'edificio consente agli studenti di calcolare in termini facilmente comprensibili l'impatto generato dal loro comportamento rispetto ai consumi di energia.

#### REFERENCES

Baker, N. (2002), *Koen Steemers, Daylight Design of Buildings: A Handbook for Architects and Engineers*, James & James London, available at [www.lrc.rpi.edu](http://www.lrc.rpi.edu) (accessed 25 gennaio 2012).

Latour, A., a cura di, (1986), *Louis I. Kahn. L'uomo, il maestro*, Ed. Kappa, Roma.

Cannaviello, M., Violano A., a cura di, (2007), *La Certificazione Energetica degli edifici esistenti*, Franco Angeli Editore, Milano.

Muzzillo, F. (2005), *Aperture e spazi di luce*, Graffiti, Napoli.

Pallasmaa, J. (2007), *Gli occhi della pelle. L'architettura e i sensi*, Jaca Book, Milano, (I. ed. britannica, 2005).

## Il contributo della Tecnologia alla valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico: il caso della Regione Siciliana

Maria Luisa Germanà

L'alienazione di parte del patrimonio edilizio viene annoverata in modo sempre più ricorrente tra le strategie per affrontare il debito pubblico del nostro Paese. Si tratta di una soluzione non originale (fu applicata già pochi anni dopo l'Unità da Quintino Sella), il cui quadro normativo negli ultimi decenni si è evoluto in due direzioni: il passaggio dal concetto di alienazione a quello di valorizzazione e la tendenza verso una semplificazione delle procedure (Chirico, 2009; Scimìa s.d.; Matteoli 2011). La tappa più recente di tale evoluzione è stata individuata nella l. n. 133/08, che all'art. 58 disciplina la «ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico di Regioni, Comuni ed altri Enti locali», obbligando ad allegare al bilancio di previsione un «piano delle alienazioni e valorizzazioni». Se, a distanza di qualche anno, la questione è ancora all'ordine del giorno, è facile desumere che lo sforzo di semplificazione procedurale (effetto dichiarativo della proprietà nell'inserimento nell'elenco; automatica eventuale variazione della destinazione d'uso in variante agli strumenti urbanistici vigenti; previsione di fondi comuni di investimento immobiliare assieme ad altri strumenti finanziari) non è bastato a innescare l'efficacia sperata.

Negli ultimi mesi l'attenzione governativa è tornata a concentrarsi sul patrimonio immobiliare pubblico, restando ancora una volta in equilibrio sui due corni del dilemma: la necessità di ottenere un immediato ritorno finanziario tramite l'alienazione e l'esigenza, avvertita sul più lungo termine, di fondare la gestione del patrimonio pubblico sui «criteri di efficienza e di efficacia» già auspicati dall'art. 1 della l. n. 109/94. Per quanto riguarda l'alienazione, si può considerare sintomatica l'accelerazione del progetto di censire il patrimonio immobiliare pubblico e il relativo valore di mercato, nell'ambito della ricognizione dell'attivo di tutte le Pubbliche Amministrazioni<sup>1</sup>. Verso la razionalizzazione delle procedure gestionali è indirizzata l'individuazione nell'Agenzia del demanio del soggetto garante della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, al quale le Amministrazioni debbono comunicare la previsione triennale dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria (art. 12 del d. l. 98 convertito nella l. n. 111/11).

Sullo sfondo di un simile scenario, su richiamo della *Società Italiana di Tecnologia dell'Architettura* siamo sollecitati a proporre un contributo nel quale l'apporto di una disciplina ormai consolidata nello studio dei processi di formazione, trasformazione e mantenimento dell'ambiente costruito possa trovare qualche utilità,

nella consapevolezza che si tratta di un apporto necessariamente parziale, data la complessità dell'argomento. Va subito precisato che il contributo disciplinare della Tecnologia dell'architettura è collegabile non tanto all'ipotesi dell'alienazione (che, per quanto attuabile in modi vari, si riduce al trasferimento di un bene da un soggetto, in questo caso pubblico, ad un altro in cambio di un corrispettivo monetario), quanto a quella della valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico, alternativa che può assumere sfaccettature diversificate, che certamente riescono meglio interpretabili alla luce di un approccio tecnologico, che riesca a cogliere sia aspetti materiali (consistenza e stato dei beni immobili interessati) sia aspetti immateriali (procedure di intervento e di gestione; coinvolgimento di risorse e valutazione del quadro esigenziale).

Un simile approccio è tanto più utile prendendo le distanze dalla tendenza, esplicita nei provvedimenti governativi e nelle conseguenti applicazioni dei vari enti deputati alla valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico, di limitare l'obiettivo della valorizzazione ai beni già definiti 'disponibili' dal Codice Civile (artt. 826/828 C.C.; intervista a Silvano Curcio in Stentella 2008) escludendo così una grande parte di patrimonio pubblico inalienabile a vario titolo: si pensi all'ambiente costruito di proprietà pubblica utilizzato quotidianamente dalla collettività nelle varie forme della vita sociale (scuole di ogni ordine e grado; ospedali; uffici; servizi; infrastrutture; edifici confiscati alla criminalità organizzata; ecc.): un patrimonio d'indiscutibile utilità, ma di cui sovente sono denunciate condizioni d'improduttività, se non d'incuria, in cui si palesa un'evidente incapacità gestionale da parte degli enti che li detengono.

Sotto il profilo delle competenze disciplinari, in cui si rispecchia l'evoluzione culturale dell'ultimo quarantennio, si può aggiungere relativamente poco a quanto ormai si è consolidato, sul versante delle tecnologie sia di processo che di prodotto: la Tecnologia dell'Architettura ha acquisito e metabolizzato la crescente rilevanza del 'processo gestionale' negli interventi edilizi, per numerosi aspetti evidenti negli attuali scenari, dominati da profonde trasformazioni, più strutturali che congiunturali, del settore edilizio (Norma UNI 10838/99; Germanà, 2005).

La sempre maggiore incidenza dell'intervento sull'esistente a fronte delle nuove costruzioni; la nuova consapevolezza dell'utenza, sempre meno passiva e più incisiva sulle scelte, che spinge a forme partecipate di coinvolgimento processuale; l'orientamento alla qualità che, nella sua accezione consolidata dalle discipline tecnologiche, porta a focalizzare l'attenzione sul soddisfacimento delle esigenze per tutta la durata degli edifici; sono tutti fattori che dovrebbero necessariamente condizionare le strategie a medio-lungo termine delle Pubbliche Amministrazioni nel campo degli interventi edilizi, anche in applicazione della l. n. 109/94, a condizione che esse riescano a uscire dalle consuete ottiche un po' miopi imposte dai tempi della politica.

Il quadro sopra delineato comprende le istanze della sostenibilità,

che, tra l'altro, spingono al contenimento dei costi energetici (particolarmente gravosi proprio nella fase di esercizio del processo edilizio), al quale sono obbligati a tendere gli enti pubblici, sia nella costruzione di nuovi edifici che nella valorizzazione di quelli esistenti: la Direttiva UE/2010/31, riguardante la "prestazione energetica nell'edilizia", attribuisce agli amministratori della cosa pubblica il compito di fornire a tutta la collettività un esempio di attenzione verso gli aspetti energetici degli edifici, pubblicizzando gli esiti di periodiche certificazioni e rispettando l'obbligo che, entro il 2018, tutti gli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici o di loro proprietà siano a 'energia quasi zero'.

La valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico, molto più che all'immediata esigenza di battere cassa, dovrebbe orientarsi a tutti questi aspetti, su ciascuno dei quali la Tecnologia dell'Architettura può apportare un insostituibile bagaglio di competenze già acquisite, spendibili in parallelo sul piano degli orientamenti culturali e su quello delle azioni concrete (cfr. p. e. De Medici 2010). Ma il passaggio dalla potenzialità al reale non è immediato, come dimostra lo stato dell'arte, dominato da inerzie di lunga data, che hanno abituato ad un pernicioso sfalsamento tra mondo accademico, realtà produttiva ed amministrazione della cosa pubblica.

L'esperienza della Regione Siciliana in merito alla valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico può offrire molti spunti di riflessione e, forse, qualche monito per meglio indirizzare le azioni future anche in altri contesti di riferimento. Sulla base di quanto sancito dall'art. 9 della l. r. n. 17/04 (*Valorizzazione di beni immobili di proprietà della Regione e degli enti vigilati e finanziati*) è stata avviata la costituzione di un soggetto giuridico con il coinvolgimento di un partner privato "dotato di specifica e dimostrata competenza ed esperienza, scelto con le procedure ad evidenza pubblica, per la valorizzazione, trasformazione e commercializzazione di beni immobili"<sup>2</sup>. Protagonista di una fase d'avvio del processo è stata la società PSP (*Partners Sicily Properties*): ancor prima che l'art. 58 della l. n. 133/08 condizionasse le attività di valorizzazione a quelle di ricognizione da parte degli enti, la Regione Siciliana ha inteso dotarsi di un censimento informatizzato, svolto utilizzando un sistema informativo opportunamente aperto a futuri aggiornamenti da parte del soggetto che avrebbe avuto il compito di guidare gli sviluppi ulteriori del processo, la società SPI (*Sicilia Patrimonio Immobiliare*, costituita per il 75% dalla Regione e per il 25% dal partner privato). Oggi non risulta attivo il sito istituzionale (<http://regionesicilia.sti.it>) da cui sarebbe stato possibile accedere ai dati raccolti nel censimento, che fino al 2009 avrebbe riguardato 2.135 fabbricati, per una superficie di 6,7 milioni di mq e 1.979 terreni, per una superficie di 283,7 ettari, con il coinvolgimento di 450 tecnici di cui 400 siciliani, reclutati a tempo determinato dopo corsi di formazione specifici, svolti in varie sedi nel territorio (Bigotti 2008; *id.* 2009).

Tra i Piani di valorizzazione previsti nella prima fase, il primo ad avere un seguito con la definizione di un contratto di servizio è stato la formazione di un Fondo Immobiliare Pubblico della Regione Siciliana (FIPRS), a cui sono stati conferiti trentaquattro edifici, prevalentemente utilizzati come uffici, affidato a Pirelli RE S.p.A. dopo una gara ad invito. Nel 2006 la Corte dei conti ha disposto un'indagine sulle operazioni finanziarie relative alla dismissione degli immobili regionali, allo scopo di verificare "la ra-

gionevolezza e la convenienza degli atti compiuti". Senza entrare nel merito delle stime attribuite agli immobili e del livello tecnico delle operazioni svolte nel censimento (che anzi viene incidentalmente apprezzato), sotto il profilo finanziario l'Organo dello Stato ha concluso che «l'eseguita operazione è risultata in concreto non conveniente ed è assai criticabile»<sup>3</sup>.

Le successive fasi attuative del processo di valorizzazione, che avrebbero previsto il trasferimento di altri immobili di proprietà regionale, non hanno avuto un seguito di pubblica evidenza. La vendita d'immobili inutilizzati pare non abbia incontrato l'interesse di potenziali investitori; l'ipotesi di inserire nella lista delle alienazioni alcuni ulteriori edifici utilizzati, in modo da assicurare un ritorno immediato agli acquirenti con i canoni di locazione, nel febbraio 2011 ha acceso nuove polemiche fino a provocare lo scontro politico in seguito al quale l'Assessore regionale all'economia ha nominato una apposita Commissione di verifica, subito dopo aver annunciato la rescissione dei contratti con i partner privati, protagonisti del censimento i cui costi hanno superato gli 80.000 € applicando una tariffa di 6,6 €/mq per i fabbricati (Didonna 2011; Frischilla 2011; Assessorato Economia Regione Siciliana 2011).

I termini della vicenda appaiono controversi e non consentono un bilancio, ma certamente suggeriscono qualche riflessione a margine. Le premesse dell'operazione rimangono positive: gli enti pubblici che detengono patrimonio immobiliare ormai dovrebbero essere consapevoli di doversene occuparsene in modo ragionevole, evitando che esso rimanga una voce passiva del proprio bilancio, razionalizzando i relativi processi gestionali e ottimizzando i costi di esercizio. Simile consapevolezza dovrebbe spingere gli enti pubblici a non affidarsi all'inerzia o al caso, formulando un'attenta programmazione che si fondi, innanzitutto, su una conoscenza puntuale, completa, strutturata ed aggiornabile di ogni bene posseduto (e non solo di quelli alienabili). La Regione Siciliana, facendo tesoro della propria autonomia, ha percorso gli orientamenti legislativi nazionali: prendendo atto del fatto che, in linea con la maggior parte delle pubbliche amministrazioni, non conosceva il proprio patrimonio edilizio, ne ha avviato la valorizzazione, per quanto interpretata come commercializzazione, a partire dal censimento, affidandolo a una società privata che ha applicato le opportune metodologie operative, dimostrando di possedere un *know-how* adeguato, al punto da ricevere pubblici riconoscimenti da istituzioni accreditate.

Anche esulando dai controversi costi dell'operazione, comunque resta piuttosto discutibile la scelta iniziale dell'amministrazione regionale: se l'art. 9 della l. r. n. 17/04 sanciva che per la valorizzazione dei beni immobili regionali si dovesse costituire un "apposito soggetto giuridico di scopo da costituire autonomamente o con partner privato", si sarebbe potuto evitare di esternalizzare completamente le operazioni censuarie, anche in vista dell'indispensabile aggiornamento futuro, attrezzando una struttura operativa interna, formata da dipendenti dell'amministrazione<sup>4</sup>, magari limitando l'apporto esterno alla fase di avvio, per la formazione delle risorse umane e per la definizione degli strumenti procedurali.

Una piena acquisizione degli aspetti tecnologici della conoscenza del patrimonio immobiliare avrebbe potuto spingere a considerarla un compito ordinario e non un accessorio occasionale, i cui esiti suscitano stupore negli stessi amministratori pubblici, anche solo sotto il profilo quantitativo. D'altronde si tratta di un limite

coerente con il principio di considerare la valorizzazione unicamente come attività collegata alla commercializzazione dei beni, piuttosto che alternativa inquadrabile in un più ampio processo gestionale<sup>5</sup>, all'interno del quale sono configurabili una serie di possibili scelte, calibrabili da un minimo ad un massimo di intervento trasformativo ma tutte giustificabili sulla base di "attività analitiche" tecnologicamente supportate<sup>6</sup>.

In conclusione, trattando di argomenti che coinvolgono la sfera pubblica, resta indispensabile inquadrarli all'interno di una "visione integrata" della tecnologia, che vale per qualunque prodotto dell'attività umana in quanto "fenomeno sociale", che condiziona ed è condizionato dalla civiltà<sup>7</sup>. Soprattutto, anche se non solo, nelle manifestazioni di godimento pubblico, l'ambiente costruito condensa la "forma fisica in cui si esprime il complesso dei fattori sociali ed economici che caratterizzano il modo di vivere e la struttura di una comunità"<sup>8</sup>. Come sintetizzano le celebri allegorie di Ambrogio Lorenzetti custodite nel Palazzo Pubblico di Siena, nell'intera fisicità dell'ambiente costruito si manifestano gli effetti di concause di ordine immateriale: le forme e i modi assunti dall'amministrazione della cosa pubblica. Ma le grandi categorie del 'Buono e Cattivo Governo', per quanto ancora valide in linea generale, oggi non sono sufficienti a rappresentare una realtà assai più complessa, dove i confini tra pubblico e privato risultano sfumati, specie in un momento in cui il critico quadro generale spinge verso un rinnovamento dei consueti modelli di *governance*, in cui gli enti locali sono chiamati ad assumere un ruolo centrale di interfaccia con una realtà sociale «molecolare, policentrica, ipertrofica» (De Rita, 2011).

Le leve su cui agire sono soprattutto culturali e politiche: un tema come la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico dimostra la necessità di applicare strategie di condivisione (recettive del coinvolgimento e del consenso delle comunità locali, i cui bisogni incentrino le relazioni tra settore pubblico e privato), rese attuabili in concreto dagli strumenti dell'innovazione tecnologica, in termini operativi e organizzativi. Solo così il patrimonio immobiliare non fornirà soltanto un rimedio, di efficacia dubbia e temporanea, per tappare le falle del debito pubblico, ma un autentico volano di sviluppo durevole e di consolidamento identitario per la collettività.

## NOTE

<sup>1</sup> Le PA sono tenute a comunicare l'elenco dei propri beni immobili con il corrispettivo valore di mercato entro il 31/VII/12, attraverso una procedura telematica tramite un portale dedicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (d. l. n. 216/11). Al marzo 2011, il *Progetto Rendiconto patrimoniale a prezzi di mercato* aveva censito "oltre 530.000 unità immobiliari (per una superficie che supera i 222 milioni di mq) e quasi 760.000 terreni (per un'estensione di circa 13 miliardi di mq). Il presunto valore di mercato si attesta, per le unità immobiliari, tra i 239 e i 319 miliardi di euro e, per i terreni, tra gli 11 e i 49 miliardi di euro". Per le PA inadempienti è prevista la segnalazione alla Corte dei Conti (vedi Comunicato stampa n. 102 del 08/07/11 n. 4 del 13/01/12 su: <http://www.tesoro.it/ufficio-stampa>). Le posizioni governative sul tema sono state illustrate nel *Seminario sul Patrimonio dello Stato*, organizzato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel settembre 2011; le presentazioni di Stefano Scalerà e di Edoardo Reviglio sono scaricabili da: [www.tesoro.it/primo-piano](http://www.tesoro.it/primo-piano).

<sup>2</sup> Gli esiti di quest'operazione sono stati pubblicizzati in occasione del *I Forum Nazionale sui Patrimoni Immobiliari e Urbani Pubblici* (Roma, 22/05/07). Alla Regione Siciliana e al partner STI (capogruppo del raggruppamento temporaneo di imprese confluito nella PSP) è stato conferito il *Premio Best Practice Patrimoni 2007 - Settore Valorizzazione patrimoni immobiliari e urbani* (Emanuele, Aiello 2007).

<sup>3</sup> "La Regione siciliana si è definitivamente privata della proprietà di suoi immobili di pregio e da lei direttamente utilizzati, ed utilizzandoli perché le necessitano, per riscuotere una somma sulla quale, in dipendenza delle contestuali locazioni (rientranti nell'operazione complessiva), paga e pagherà sostanzialmente un interesse del 7,95% (pari, appunto ai corrispettivi di locazione), fuori mercato e comunque forse superiore alle rate che chiunque avrebbe pagato con normali operazioni di mutui ipotecari, conservando peraltro la proprietà degli immobili e mantenendo alto il suo stato patrimoniale e la sua stessa capacità di indebitamento" (Corte dei conti 2008).

<sup>4</sup> È noto che la Regione Siciliana si distingue per il numero dei propri dipendenti (molti dei quali nel ruolo di dirigenti), sproporzionato rispetto a quello di altre Regioni.

<sup>5</sup> Sulla conoscenza per la gestione immobiliare resta utile il riferimento alla Norma UNI 10998/02 *Archivi di gestione immobiliare. Criteri generali di costituzione e cura*, che specifica che le informazioni vanno archiviate nelle sezioni *Anagrafica immobiliare, Requisiti cogenti, Esercizio immobiliare*.

<sup>6</sup> La Norma UNI 11150/05 *Edilizia. Qualificazione e controllo del progetto edilizio per gli interventi sul costruito*, raccogliendo gli esiti di un'articolata elaborazione disciplinare sul *progetto dell'esistente*, definisce termini, concetti e sviluppi delle *attività analitiche ai fini degli interventi sul costruito* dividendole in: *attività informative; attività prediagnostiche; attività di rilievo; attività diagnostiche*. Vedi anche Di Battista, 2006, p. 10.2.

<sup>7</sup> Vedi Maczak 1980. La tecnologia è stata definita anche quale "somma di modalità secondo cui i gruppi sociali provvedono a costituire gli oggetti materiali della loro civilizzazione" e quindi è caratterizzata da "aspetti meramente operativi, motivazionali e prescrittivi" (Ciribini, 1984).

<sup>8</sup> E ancora: "Non vi è alcun dubbio che degli edifici poco curati e malsani situati in un ambiente trasandato deprimono la qualità della vita e contribuiscono a determinare comportamenti antisociali. Purtroppo, conseguenze sociali di questo tipo non si possono facilmente quantificare e raramente vengono valutate in modo opportuno" (Lee, 1976, p. 3). "La qualità finale dell'opera edilizia, al di là della natura pubblica o privata delle risorse impiegate, costituisce non solo un soddisfacimento delle esigenze dei diretti promotori ed utilizzatori, ma anche un valore più ampio per la collettività, per le ricadute che l'intervento determina in termini economici, ambientali e sociali" (Norma UNI 10722-1 *Qualificazione e controllo del progetto edilizio di nuove costruzioni. Criteri generali e terminologia*).

## REFERENCES

- Assessorato Economia Regione Siciliana (2011), *Nomina Commissione di verifica sulle procedure relative alla valorizzazione patrimoniale degli immobili della Regione Siciliana*, D.A. 14/GAB 01/03/11.
- Bigotti E. (2008), *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico quale leva per lo sviluppo del territorio. Il caso della Regione Siciliana*, Ed. Il Sole-24Ore.
- Bigotti E. (2009), "La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico quale leva per lo sviluppo del territorio. Il caso della Regione Siciliana", presentazione al *Forum Nazionale sui Patrimoni Immobiliari e Urbani Pubblici* su: [www.profilo.forumpa.it](http://www.profilo.forumpa.it)
- Chirico, S. (2009), "Il piano delle alienazioni immobiliari", su: [www.aspfinanze.it](http://www.aspfinanze.it).
- Ciribini G. (1984), "La cultura del progetto nello spazio conoscitivo della società post-moderna", in AA.VV., *Progetto. Storia e teoria*, CELID, Torino, p. 78.
- Corte dei conti (2008), *Indagine in materia di operazioni finanziarie relative alla dismissione degli immobili della Regione Siciliana*, Delibera n. 99/08 rel. A. Dagnino.
- De Rita, G. (2011), "Rappresentanza politica e rappresentanza sociale", *Coesione sociale, sussidiarietà, Big society*, Roma 15/12/11, su: [www.saperi.forumpa.it](http://www.saperi.forumpa.it).
- De Medici S. (2010), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, Franco Angeli, Milano.
- Di Battista V. (2006), *Ambiente costruito*, Alinea Firenze.
- Didonna D. (2011), "Chi ha toccato il Fondo della Regione Siciliana", *Il Fatto quotidiano* 07/02/11.
- Emanuele V., Aiello C. (2007), "La valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale e il primo fondo immobiliare ad apporto pubblico promosso dalla Regione Siciliana", presentazione al *Forum Nazionale sui Patrimoni Immobiliari e Urbani Pubblici* su: [www.terotec.it](http://www.terotec.it).
- Frischilla A. (2011), "Per censire i suoi immobili la Regione spende 80 milioni", *La Repubblica* 05/02/11; "Regione, stop al censimento d'oro. Armao: Cancelliamo il contratto", *La Repubblica* 06/02/11.
- Germanà, M. L. (2005), "La fase gestionale del processo edilizio" e "Strumenti e procedure di controllo della qualità nella fase gestionale", in Alaimo G. (Ed.), *Il controllo della qualità edilizia nel Contratto di Quartiere di Palma di Montechiaro*, EdiTecnica, Palermo, pp. 123-132.
- Lee R. (1976), *Building Maintenance Management*, Oxford, trad. it. *Manutenzione edilizia programmata. Strategie, strumenti, procedure*, Hoepli, Milano, 1993.
- Maczak A. (1980), "Prodotti", in *Enciclopedia Einaudi*, vol. XI.
- Matteoli, L. (2011), "Why not", av. at: [www.legnostorto.it](http://www.legnostorto.it).
- Scimia, L. (s.d.), "Dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli Enti locali", su: [www.bankpedia.org](http://www.bankpedia.org).
- Stentella, M. (2008), "Patrimonio immobiliare: non solo dismissione", in *Dossier patrimoni*, su: [www.saperi.forumpa.it](http://www.saperi.forumpa.it).

## Linee-guida per la redazione del progetto preliminare di bonifica, recupero e valorizzazione dell'ex Polveriera (Quartiere Modena, Reggio Calabria)

Massimo Lauria

### Il dibattito socio-tecnico di riferimento

I centri storici delle grandi città, ma anche dei piccoli borghi, segnati da abbandono dei residen-

ti, presenze stagionali, obsolescenza fisica, saturazione da parte di imprese commerciali e traffico veicolare; gli immobili con oltre 50 anni di vita, spesso cadenti ma al tempo stesso 'potenzialmente' tutelati; le oltre 6 milioni di abitazioni realizzate sul finire degli anni '60, connotate da degrado e fatiscenza; le costruzioni degli anni '70 e '80 a cui, per ripetitività tipologico distributiva e per le pessime performance energetiche, è stato attribuito l'appellativo di 'ecomostro'; il non finito; i casi di abusivismo edilizio - un milione tra nuove costruzioni e ampliamenti non autorizzati negli ultimi 25 anni; sono tutte componenti di uno scenario critico da cui la città, ormai da molti anni, cerca di affrancarsi, a volte con significativi risultati, molto più spesso con maldestri interventi di recupero, o peggio, attraverso la rinuncia al governo dei processi di trasformazione. Alimentando in tal modo l'avvolgersi di una spirale di degenerazione fisica e sociale che, il più delle volte, accomuna tanto le 'risorse' immateriali non collocabili in modo proficuo sul mercato (l'immagine urbana e paesaggistica, la testimonianza materico-costruttiva, le armature e il tessuto storico consolidato), quanto vere e proprie emergenze architettoniche di carattere non monumentale: edifici di significativa dimensione oppure presidi militari e industriali dismessi, spesso collocati in aree nevralgiche della città, di proprietà di enti e amministrazioni pubbliche, le cui politiche di manutenzione e conservazione hanno decisamente fallito.

Da qui, la pressante necessità di dare applicazione a quelle politiche in grado di promuovere processi di trasformazione compatibili con finalità di valorizzazione economico-funzionale, riqualificazione ambientale, rigenerazione sociale e sviluppo locale.

### Il caso di studio

In coerenza con questi indirizzi, il *Master per il Management*

*Ambientale con specializzazione in edilizia sostenibile*, ha sperimentato un'attività didattico-applicativa svolta durante la fase di Project Work lavorando alla definizione di strumenti operativi a supporto del progetto, costruiti sulla specificità del contesto.

L'obiettivo dichiarato era quello di istruire i futuri protagonisti dei processi trasformativi verso un uso controllato e responsabile delle risorse; promuovendo processi di formazione e innovazio-

ne nel campo della programmazione degli interventi.

In termini pratici, ciò si è tradotto, per uno dei sedici progetti presentati a corredo della proposta di "Contratto di Quartiere II" da parte del Comune di Reggio Calabria, nella predisposizione di linee guida per la redazione del progetto preliminare di bonifica, recupero e valorizzazione dell'ex Polveriera (Quartiere Modena). Un sistema urbano posto nella periferia sud della città, caratterizzato da un denso tessuto edilizio che gravita attorno all'ex edificio militare di cui si ipotizzava una riqualificazione complessiva, facendo perno proprio sulla sua valorizzazione immobiliare.

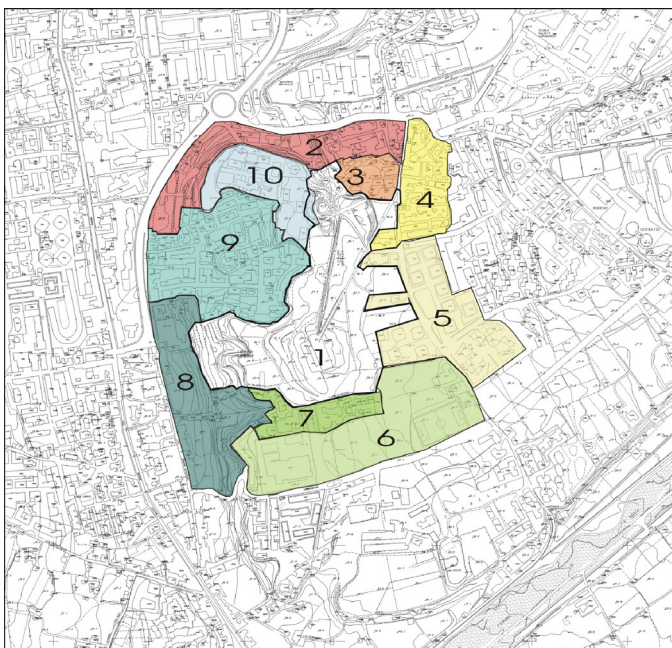
### Gli aspetti metodologici e sperimentali della proposta

La definizione della proposta sperimentale di linee guida, è stata elaborata utilizzando una

metodologia di lavoro articolata in quattro fasi.

Nel corso della prima, alla luce della domanda espressa dalla committenza, dall'utenza e dagli operatori di settore, sono stati declinati gli obiettivi d'indirizzo, inquadrandone le specificità nell'ambito delle tematiche di carattere generale inerenti strategie di programmazione e attuazione degli interventi di riqualificazione urbana e di messa in valore sostenibili.

Nella seconda fase, si è svolta un'attenta e approfondita analisi dell'area di studio, intesa quale insieme di più ambiti omogenei di analisi, tendenziosamente articolati a loro volta in un



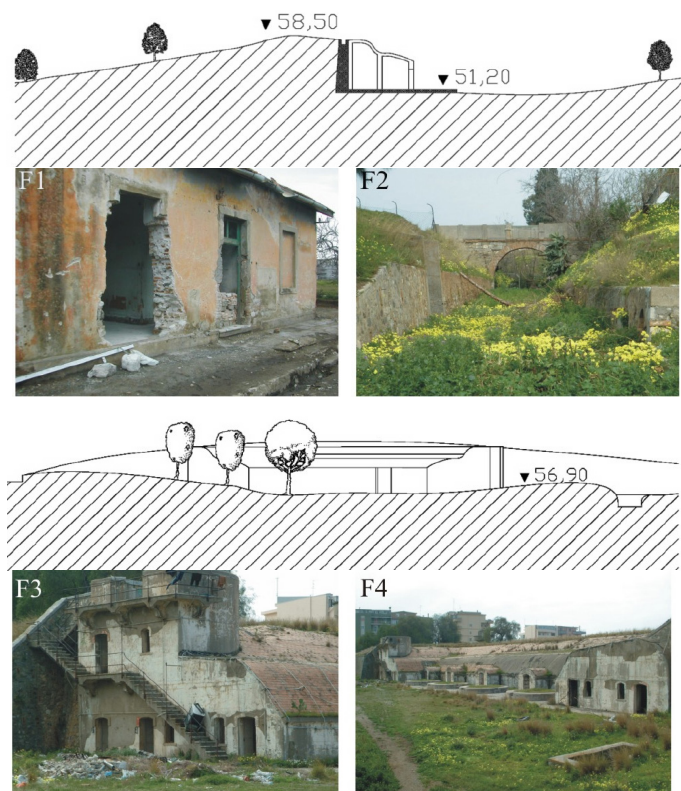
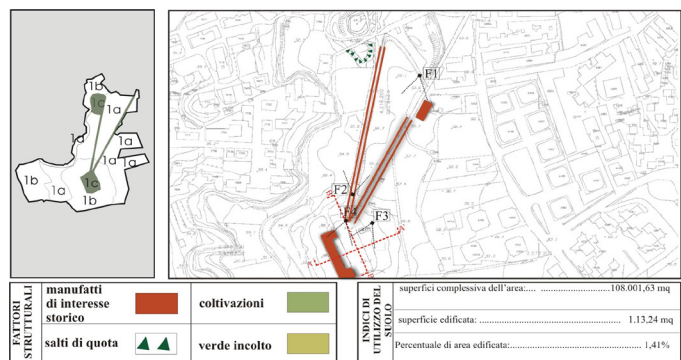
01 | Individuazione planimetrica dell'ambito di interesse prioritario (1) e degli ambiti al contorno (2-9)

‘ambito di interesse prioritario’ (l’edificio della ex polveriera e il suo intorno) e ulteriori nove ‘ambiti al contorno’, considerati per estendere l’indagine all’analisi dei fattori connessi al sistema centrale. (Fig. 01)

E ciò in coerenza con uno degli assunti chiave dell’analisi sistemica applicata al settore delle costruzioni: l’area di progetto possiede relazioni inscindibili con i sistemi confinanti e la sua trasformazione ha ricadute indirette su di essi, in particolare nelle attività di valorizzazione i cui esiti dovranno necessariamente essere interpretati in un’ottica di rete e di effetti indotti.

Tre, i differenti livelli di lettura: dei fattori strutturali; dei fattori di criticità; dei fattori di valorizzazione.

I primi rappresentano gli elementi che connotano la struttura fisica, ambientale e sociale dell’area.



02 | Ogni ambito è descritto in una scheda che contiene:  
 - un riferimento grafico d’insieme, che ne individua la posizione geografica all’interno dell’area e la corrispondente planimetria, in cui sono indicati i fattori strutturali;  
 - la documentazione fotografica;  
 - la/le sezione più significativa dell’ambito per consentire la lettura dei caratteri morfologici

I sistemi: climatico, residenziale, dei servizi, produttivo, viario, delle aree verdi e geo-morfologico, sono stati dunque letti e analizzati criticamente, singolarmente e nelle loro relazioni reciproche. (Fig. 02)

Contestualmente, sono stati analizzati i fattori di criticità, in funzione dei ‘comparti’ (aria, acqua, suolo, sistema socio-urbano) su cui agiscono, nonché quelli di valorizzazione, puntualizzando le principali potenzialità per ogni ambito e per l’ambito di interesse prioritario, in particolare.

A partire dagli esiti di tale analisi sono state definite le azioni prioritarie di intervento, compatibili con il contesto di riferimento. Se ne contano tre tipologie: azioni preventive; azioni correttive e azioni di valorizzazione.

Successivamente, nel corso della terza fase di lavoro, dal confronto tra gli obiettivi d’indirizzo e le tipologie di azione prioritaria, sono stati definiti gli obiettivi operativi:

- Valorizzazione e recupero dell’esistente, per la tutela della memoria storica e dell’identità del luogo.
- Miglioramento della vivibilità di quartiere con conseguente riduzione e/o eliminazione dell’esposizione della popolazione al rischio del degrado ambientale.
- Gestione, valorizzazione e fruibilità del verde, per migliorare le prestazioni ambientali e la qualità della vita degli abitanti.
- Introduzione di criteri ambientali nella progettazione degli interventi.

Da questi, a loro volta, sono derivate le strategie di trasformazione compatibile, ovvero la “traduzione tecnico-progettuale” degli obiettivi operativi basata su di una valutazione di massima compatibilità possibile tra ambito e azione prioritaria.

Infine, sono state configurate le linee guida, strutturandole secondo una suddivisione in componenti – che costituiscono gli elementi fisici su cui orientare le azioni da cui scaturiranno le strategie di trasformazione e messa in valore compatibili.

Le componenti considerate sono: spazi verdi, infrastrutture, aree inutilizzate, aree coltivate ed edifici.

Ad ogni componente sono state associate una serie di schede, articolate in base alla classe di esigenza considerata (comfort igrotermico; comfort luminoso; comfort acustico; comfort visivo; qualità d’uso; salvaguardia dell’ambiente). Per ogni classe di esigenza e per ogni componente, le linee guida indicano soluzioni progettuali conformi e compatibili con gli obiettivi posti, cui il progettista potrebbe/dovrebbe fare riferimento.

Tali soluzioni fanno riferimento alle classi esigenziali in base ad alcuni indicatori che rappresentano il parametro di riferimento per controllare le azioni progettuali e potranno applicarsi tanto alla proposte di trasformazione dell’organismo edilizio che del complesso insediativo di appartenenza.

È opportuno sottolineare che la metodologia adottata, per elaborare le linee guida, può essere considerata esportabile ed applicabile ad altre realtà urbane, per affrontare e risolvere problemi complessi legati agli studi di fattibilità degli interventi.

Ognuna delle fasi costituisce, inoltre, un valido supporto metodologico per ottenere, mediante un’appropriata analisi sistemica del contesto urbano di riferimento, dati di ingresso utili per individuare azioni di trasformazione compatibili con le esigenze espresse dall’utenza, con le richieste avanzate dalla committenza, con il quadro normativo di riferimento, con le caratteristiche



degli ambiti urbani a cui le azioni stesse si rivolgono e, principalmente, con il concetto di messa in valore che esuli dalle mera valorizzazione di tipo economico.

### Conclusioni

Oggi, la ex polveriera fa parte dell'elenco dei beni immobili in uso al Ministero della Difesa, definitivamente assegnati al comune di Reggio Calabria, mentre la proposta progettuale presentata per il bando di gara "Contratto di Quartiere II", seppur finanziata, non ha avuto esiti realizzativi che riguardino l'area di studio. Area che, peraltro, continua ad essere oggetto di un serrato dibattito socio politico con protagoniste le diverse amministrazioni comunali che si sono succedute in questi anni, e alcune associazioni che tutelano i diritti degli abitanti di quel rione.

Un'esperienza di qualche anno fa dunque. Gli stessi riferimenti richiamati e che ne hanno istruito gli aspetti scientifici, appaiono datati, sebbene, probabilmente, non ancora superati.

Quello che certamente non è cambiato è, tuttavia, la necessità di promuovere modalità di approccio che escano dall'universo della casualità per approdare a quello delle regole.

E in questo senso, l'esperienza descritta può certamente considerarsi, non solo attuale, ma anche una significativa opportunità per sperimentazione e operatività in un campo, quello della valorizzazione di patrimoni pubblici, in cui alle intenzioni difficilmente seguono azioni specifiche e mirate con carattere sistemico.

Almeno tre gli aspetti di carattere generale da sottolineare.

In primo luogo, l'approccio proposto. La fase di elaborazione progettuale delle trasformazioni dovrà procedere attraverso la visione integrata di tutte le diverse sfaccettature di un rinnovato portato del concetto di valorizzazione. A partire dall'attenzione al luogo dell'intervento.

Le linee guida, infatti, sono costruite sulla specificità dei caratteri del contesto e sulla base della sua lettura approfondita; le azioni suggerite, derivano in massima parte dall'analisi dei fattori di criticità e di valorizzazione.

Potrà risultare interessante, per un'applicazione successiva, partendo da questi, puntualizzarne il metodo di interpretazione con l'obiettivo di valutare, in maniera più oggettiva possibile, tanto gli impatti negativi, generati dai fattori di pressione tipici dei processi di trasformazione, che gli impatti positivi derivanti da politiche tese alla rivitalizzazione economica e sociale delle aree in cui ricadono gli immobili da valorizzare. In linea con una visione sostenibile del processo edilizio, in base alla quale appare oramai irrinunciabile disporre di strumenti per valutare che l'opera realizzata risponda alle relazioni che si instaurano tra oggetto, società e ambiente.

Altra questione è rappresentata dal necessario coinvolgimento dei cittadini; punto cardine delle strategie urbane espresse attraverso strumentazioni di intervento come la messa in valore. Con l'obiettivo finale di operare scelte decisamente condivise e non soltanto, nel migliore dei casi, 'bene' interpretate.

Infine, il carattere sperimentale della proposta. Espressa, in particolare, nella promozione di processi di innovazione procedurale. Vero punto di forza di questo strumento e tuttavia, allo stesso tempo, anello debole di una proposta finalizzata ad intro-

durire nuove modalità di approccio alla complessità del progetto di trasformazione; alternative alle modalità consuete, la cui affermazione presupporrebbe una significativa revisione degli apparati preposti al management di processi complessi.

Investendo, a livello nazionale e locale, risorse per la declinazione di nuove strategie di politica tecnica che si contrappongano al perpetrarsi di una cultura di tipo quantitativo, incontrollato e disattento dello sviluppo delle espansioni urbane.

### NOTE

<sup>1</sup> Ai sensi degli articoli 10 e 12 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

<sup>2</sup> Tra i recenti dettami normativi, in aggiunta alla consolidata letteratura scientifica sull'approccio sostenibile agli interventi di riqualificazione urbana, particolarmente significativi, sul piano degli impulsi di tipo strategico, appaiono i contenuti dell'articolo 33 *Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare* del D. Lgs. 6 luglio 2011, n. 98.

<sup>3</sup> Il master è stato finanziato su Programma Operativo Nazionale per le Regioni Obiettivo 1, Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione 2000-2006, Misura III.4, AA 2004/2005, Responsabile Scientifico, prof. ssa M.T. Lucarelli.

<sup>4</sup> Responsabile prof. M. Lauria, coordinamento operativo prof. F. Pastura. Hanno partecipato all'attività di Project Work definendo la proposta delle Linee-guida gli studenti: R. Calabretta, F. Calzone, L. Cama, A. Caruso, A. Chirumbolo, F.B. Cereto, D. Di Liberto, M. Donati, F. Giglio, M.F. La Spada, F. Mensitieri, A. Miano, L. Milazzo, C. Modaffari, M. Morabito, S. Pezzano, F. Santalucia, M. Sentina, P.L. Sergi.

Per approfondimenti cfr. Lauria M. (a cura di) Capitolo 3 "Aspetti applicativi. Il Project Work" in Lucarelli M.T. (a cura di) *Nuovi scenari per gli obiettivi di sostenibilità in edilizia. Il contributo del Management Ambientale. Atti di un percorso formativo*, Falzea Editore, Reggio Calabria, 2004

<sup>5</sup> D.M. Infrastrutture e Trasporti del 21/11/2003. *Bando di gara per i comuni ricadenti nelle regioni Toscana, Campania e Calabria*.

<sup>6</sup> Si è fatto riferimento ad un significativo quadro di documenti, già allora prodotto. Si richiamano in particolare: a livello Europeo, il VI Programma di azione ambientale *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*, (2001), e la Comunicazione dell'11 febbraio 2004, dal titolo: *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*; a livello Nazionale, il Quadro Comunitario di sostegno per le aree obiettivo 1 (asse V- Città); il bando per i "Contratto di Quartiere II"; le linee guida ai programmi di sperimentazione del CER; mentre a livello Regionale, la L.R. del 16 aprile 2002, n.19 *Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria*; il Piano Operativo Regionale della Calabria, misura 5.1 - Sviluppo e valorizzazione delle aree urbane.

<sup>7</sup> È stata utilizzata una metodologia definita sulla base dei contenuti del documento di Legambiente (a cura di) Duccio Bianchi e Lorenzo Bono (Istituto di Ricerche Ambiente Italia), Milena Dominici, Alberto Fiorillo, Mirko Laurenti (Legambiente) *Ecosistema Urbano 2004*.

<sup>8</sup> Ai sensi dell'Articolo 5 Comma 4 del D. Lgs. del 28 maggio 2010, n. 85 *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*.

<sup>9</sup> "Pericolo crollo all'ex polveriera" [www.gazzettadelsud.it](http://www.gazzettadelsud.it) del 7 aprile 2011. "Sopralluogo del Sindaco Arena alla ex polveriera del rione Modena - Ciccarello. La situazione è sicuramente preoccupante - ha affermato il Sindaco Arena - e va risolta al più presto" [www.reggiocal.it](http://www.reggiocal.it) del 24.08.2011. "Reggio: nota dell'Opera Nomadi sull'ex Polveriera" [www.strill.it](http://www.strill.it) del 31 Agosto 2011.

## Valorizzazione e sviluppo sostenibile dei sistemi locali

Serena Baiani, Eliana Cangelli

Nella verifica del flusso di attività posto in essere dal Governo per l'attuazione delle operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, si individua l'opportunità di un momento progettuale strategico più strettamente legato ai caratteri identitari del territorio oggetto di trasformazione. A partire da esperienze pregresse operate nell'ambito del Progetto Valore Paese, avviato dall'Agenzia del Demanio nel 2007, vengono identificati temi e orientamenti che possono diventare filo conduttore di operazioni analoghe di strutturazione di obiettivi di valorizzazione che diano risposta a domande locali e attivino rendite differenziali significative maggiori di quelle derivanti dalla semplice dismissione del bene pubblico.

Il cambiamento politico, vissuto dal nostro paese nel passato recente, ha fatto sì che la questione della dismissione del patrimonio pubblico tornasse a essere affrontata secondo logiche legate alla sua valorizzazione oltre che al suo utilizzo per economie immediate. La messa a disposizione degli immobili demaniali per lo sviluppo di attività coerenti con le strategie di programmazione economica pone perciò, con rinnovata urgenza, il tema della razionalizzazione e valorizzazione secondo criteri che, pur rispondendo alle immediate necessità finanziarie dello stato, garantiscano ricadute positive in termini socio economici e occupazionali anche nel lungo periodo.

### **Rigenerazione Urbana**

Una ricognizione sui beni immobili disponibili di proprietà dello stato consente di individuare numerosi beni patrimoniali che, per consistenza in termini di volumetria e superficie possono, attraverso il recupero e la gestione strategica, influenzare significativamente l'ambito urbano circostante in ragione della localizzazione in aree centrali e di pregio e, talvolta, del loro valore storico artistico, costituendo così una preziosa risorsa, non solo in termini monetari immediati, ma anche quale elemento di riqualificazione e crescita di ampie porzioni di tessuto urbano che potrebbero accrescere il loro valore e diventare attrattori di investimenti.

La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico può, quindi, contribuire a rendere più efficiente il funzionamento e la gestione di opere edilizie e aree urbane, a dare risposta alla cronica carenza di servizi pubblici e privati favorendone la capillare distribuzione, e a offrire nuove soluzioni alla domanda abitativa secondo strategie di rigenerazione urbana sostenibile che vanno nella direzione del recupero e della manutenzione del patrimonio esistente, della riconversione funzionale e del riuso di

immobili e siti degradati o dismessi. Ancora, la valorizzazione di aree e immobili demaniali urbani può consentire interventi di ridensificazione e sostituzione edilizia che, se programmati in coerenza con una visione di sviluppo urbano più ampio, possono concorrere alla riduzione dei costi determinati da un consumo di suolo non controllato, favorendo un rinnovato e più efficace mix funzionale; e sostenere l'affermarsi, attraverso casi esemplari, di una cultura della demolizione e ricostruzione alla microscala che, se gestita in modo sistemico, può permettere di superare la logica di capitalizzazione delle risorse immobiliari, sollecitando attività di trasformazione e rinnovo urbano.

### **Promuovere la Valorizzazione**

Perché questo avvenga è necessario riflettere sulle modalità di promozione e attuazione dei

processi di valorizzazione per comprendere come, attraverso il governo statale dell'intervento di trasformazione del patrimonio e la gestione operativa in termini economicamente valutabili, sia consentita una visione più ampia di risanamento della finanza. Infatti, solo attraverso il controllo dello Stato e delle Amministrazioni locali dei processi di valorizzazione, dal progetto alla gestione, si può evitare che avvenga ciò che intuisce Settis, ovvero che "sotto l'etichetta di 'federalismo demaniale' si borseggi il portafoglio proprietario della cittadinanza... ridistribuendolo a Regioni ed Enti Locali, utilizzandolo come una sorta di salvadanaio di terracotta da fare a pezzi per prelevare ogni spicciolo e disperderlo al vento (Settis, 2010)". Con l'attuazione del federalismo demaniale, che cede a Regioni, Province e Comuni beni del demanio idrico, militare, marittimo, aeronautico etc., l'intervento statale, sempre meno orientato a incidere direttamente nei processi di sviluppo locale, deve, invece, farsi animatore di processi di crescita su base territoriale e coordinatore di network complessi di attori, pubblici e privati, che cooperano e concorrono per la realizzazione degli interventi necessari allo sviluppo<sup>1</sup>. Le leggi recenti, infatti, prevedono che i beni pubblici possano essere alienati per produrre ricchezza, anzi i Comuni, visti i drastici tagli operati in rapida successione dal 2010, devono ogni anno presentare un Piano di alienazioni immobiliari, allegandolo al bilancio di previsione, e produrre varianti urbanistiche che vanno nella direzione dell'aumento di cubatura.

I Comuni, quindi, si trovano oggi stritolati tra l'urgenza di mettere a reddito il patrimonio ceduto dallo stato e le attese della cittadinanza che vive i luoghi che saranno interessati dal processo di trasformazione e che, in ragione di una profonda conoscenza dei caratteri locali, in termini di potenzialità e carenze, costruisce visioni possibili della valorizzazione spesso non in linea con le previsioni statali e comunali.

Il processo di valorizzazione deve pertanto essere un processo politico di decisioni basate sulla conoscenza della questione ur-

bana (Gregotti 2011), della questione economica e ambientale e delle loro riforme possibili nell'interesse collettivo. In coerenza con quest'accezione del processo di valorizzazione, la Manovra Monti riprende i Programmi Unitari di Valorizzazione territoriale al fine di avviare e concludere in tempi certi "un processo di valorizzazione unico dei predetti immobili in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo sostenibile locale, nonché per incrementare le dotazioni di servizi pubblici locali e di quelle relative all'abitare"<sup>2</sup>.

### **Progettare la Valorizzazione**

Il flusso di attività posto in essere dalla normativa per la valorizzazione degli immobili pub-

blici è schematizzabile secondo tre fasi principali<sup>3</sup> con tempi di attuazione complessivi variabili:

fase 1\_ Progetto di Valorizzazione: dall'individuazione degli immobili allo studio di prefattibilità teso a definire le linee guida della valorizzazione (da 3 a 12 mesi);

fase 2\_ Variante Urbanistica: dalla proposta di variante all'ente territoriale competente alla approvazione in via ordinaria o accelerata (da 6 a 24 mesi);

fase 3\_ Selezione dei Privati: dalla predisposizione della documentazione di gara alla stipula dell'atto di alienazione o concessione del bene (da 4 a 12 mesi).

Tempi variabili da uno a quattro anni, quindi, con responsabilità di governo del processo attribuite nella prima fase all'Agenzia del Demanio, e nella seconda e terza fase agli Enti territoriali che affidano poi la progettazione esecutiva ai privati. Evidentemente in ogni fase è prevista un'attività progettuale, e, da normativa, la principale è a carico dell'Agenzia del Demanio che nella fase iniziale identifica le proposte di razionalizzazione delle strategie di valorizzazione, formula ipotesi di procedure e strumenti attuativi del processo, valuta la sostenibilità economica finanziaria e sociale delle ipotesi previste, fornisce supporto e assistenza tecnica agli enti territoriali coinvolti e ratifica, recependole, le indicazioni dello studio nelle politiche e nei piani delle Amministrazioni e nella programmazione dell'Agenzia del Demanio.

Dopo questa prima fase progettuale di livello preliminare, l'Ente locale si trova ad approvare la variante urbanistica e a predisporre i documenti di gara senza che sia strutturalmente prevista una nuova fase di 'progettazione' strategica più strettamente legata ai caratteri identitari e potenziali del territorio, che metta in gioco analisi economiche locali legandole a scelte prospettive di sostenibilità tecnica e sociale degli interventi, e che proponga, in coerenza con i caratteri locali, "visioni organiche e compatibili con il consumo delle risorse ambientali ed energetiche che tengano conto dei costi esterni dovuti al dispendio di risorse per le trasformazioni territoriali e urbane (Manzo, 2005)". Una nuova fase di 'progettazione' non proceduralizzata, forse perché considerata implicita, costituita da uno studio di fattibilità, non solo tecnico economico ma più dettagliato, a cavallo tra variante urbanistica e selezione dei privati, che definisca, in relazione all'evoluzione dei processi di sviluppo dell'economia locale e ai problemi posti dall'occupazione, strategie e azioni, che organizzino

la risposta a bisogni e domande del contesto in costante evoluzione, che stabilisca politiche economiche puntuali attraverso "il progetto dello spazio fisico, che diventa così tema di gestione urbana, con l'obiettivo del miglioramento dell'esistente in condizioni di incertezza" (Nigris, 2004).

Uno studio di fattibilità, inevitabilmente multidisciplinare, che, creando sinergie positive tra i diversi attori del processo di valorizzazione - politici, privati, cittadini - ne determini la forma fisica e fornisca di un senso intrinseco le trasformazioni, che si auspica possano divenire progetto urbano, correlandole allo scenario più ampio di riqualificazione, crescita e sviluppo della città (Ibid.). Tale studio, modello di progettazione integrata tra differenti apporti disciplinari, deve essere mirato a fornire agli Enti Locali gli strumenti per la verifica della coerenza delle ipotesi di trasformazione con le strategie politiche e urbanistiche del territorio e il controllo delle soluzioni proposte dai privati in ogni fase del processo di progettazione esecutiva, realizzazione e gestione dell'intervento, consentendogli al contempo di dialogare e accogliere le istanze della cittadinanza, includendo pratiche di partecipazione durante tutto il processo. In conclusione, una fase progettuale che abbia come obiettivo più ampio il governo delle azioni di riqualificazione e valorizzazione della città esistente - formale e informale - ottimizzando le risorse già investite negli ultimi cinquant'anni dagli interventi pubblici (opere di urbanizzazione, patrimonio edilizio esistente, spazi pubblici), completando e dando nuove qualità, coerenti con le cinque dimensioni prestazionali proposte da Lynch<sup>4</sup>, all'ambito urbano oggetto di trasformazione.

Per la gestione di questo livello di definizione del progetto servono "figure professionali in grado di controllare e gestire la fattibilità degli interventi e la qualità delle filiere: programmazione-progetto; progetto-costruzione; progetto-gestione; costruzione-gestione; sostenibilità; sicurezza (Giovenale, 2011)"; figure professionali che trovano il loro fondamento anche nello "specifico approccio disciplinare della cultura tecnologica del progetto, intesa come insieme di best practice (Schiavonati, 2011)" nelle diverse fasi del processo di progettazione, costruzione, fruizione, gestione.

### **Sperimentare la Valorizzazione**

Ed è in questa fase progettuale di fattibilità, gestita dall'Ente locale, che va inquadrata l'applicazione sperimentale dello Studio di fattibilità per la riconversione e la valorizzazione dell'area dello Stabilimento esplosivi ex SPEA del comune di Narni, esperienza maturata in attività di ricerca<sup>5</sup> svolte nell'ambito del Progetto Valore Paese, avviato dall'Agenzia del Demanio nel 2007, come base di sviluppo del Programma Unitario di Valorizzazione degli immobili pubblici.

Lo studio costituisce un contributo metodologico alla gestione delle relazioni tra tecnologie e beni culturali, paesaggio e ambiente, secondo un approccio sistemico, nella consapevolezza che la riconversione del patrimonio demaniale, come evidenziato dalle esperienze internazionali, persegue un approccio finalizzato alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica del processo di trasformazione per la ridefinizione dell'effetto città in ambiti frammentati e abbandonati, attraverso azioni di riqualificazione ambientale del sito, riorganizzazione urbanistica dell'area e riconfigurazione del paesaggio.

L'approccio tecnologico al progetto diventa, pertanto, il mezzo attraverso cui creare le condizioni affinché uno spazio si tramuti in luogo, garantendo alla comunità la possibilità di riconoscersi in questo, in relazione al rinnovato significato che viene ad assumere il "progetto" nelle modalità di integrazione delle 'componenti ambientali' con le 'componenti edificate' e con le 'componenti antropiche'.

Nel caso dell'ex SPEA l'obiettivo generale, posto dall'Agenzia del Demanio, di valorizzazione dell'area dismessa per l'integrazione sostenibile e lo sviluppo di Narni, è perfezionato e finalizzato attraverso un'articolata analisi/valutazione del sito e un approfondimento, per fasi interconnesse, di potenzialità e criticità intrinseche, per la definizione di linee di intervento rispondenti ad una fattibilità, in termini di eco-compatibilità e sostenibilità, del processo di recupero e riuso consapevole tese al miglioramento della qualità della vita attraverso la localizzazione di nuove funzioni di livello urbano in grado di svolgere un ruolo di volano per lo sviluppo del territorio.

Lo studio di fattibilità ha verificato e valutato la trasformazione dell'esistente analizzandone i diversi livelli, urbanistico, tecnico, ambientale, finanziario, economico, amministrativo, istituzionale, gestionale; arrivando alla definizione di un programma strategico di sviluppo locale che propone ipotesi tipologico-funzionali che assicurano la sostenibilità complessiva dell'intervento. La costruzione del processo di fattibilità, attraverso specifiche analisi di contesto (antropico, biofisico, socioeconomico), ha permesso la definizione di scenari procedurali, con una verifica della sostenibilità economico finanziaria ed economico sociale. Lo strumento per la valutazione complessiva di sostenibilità è stato elaborato come sistema di supporto alla decisione dell'Amministrazione, finalizzato a comprendere il grado di performance dell'ipotesi d'intervento, attraverso la valutazione dello scenario giuridico-procedurale e degli impatti economico-finanziari per definirne gli obiettivi specifici.

Dallo studio sono emersi temi e orientamenti che possono costituire elementi strutturanti operazioni analoghe:

1. ridefinizione dei processi organizzativi e gestionali coerenti con la struttura ambientale, economica e sociale del territorio

La razionalizzazione e valorizzazione dei beni statali deve avvenire attraverso la ricerca costante del miglior equilibrio fra condizione pubblica e strumenti di tipo privatistico con un sistema di governance coerente, attuabile attraverso un ruolo centrale degli Enti Locali, interlocutori fondamentali per individuare le esigenze del territorio e promuovere mirate attività di riqualificazione sociale ed urbanistica.

2. innovazione tecnologica in grado di sostenere il processo di valorizzazione del patrimonio del Paese

L'attivazione del processo di messa a reddito degli immobili deve individuare soggetti pubblici e privati, all'interno dei caratteri strutturali e identitari del territorio, che possano indirizzare verso la definizione di filiere produttive locali caratterizzate da attività di ricerca e sviluppo.

3. formazione di capitale umano in grado di attuare e trasformare tale innovazione in fattore decisivo di sostenibile crescita economica e di coesione sociale

La verifica della fattibilità del processo a opera dell'Ente locale può promuovere e favorire strategie sinergiche di interven-

to; la lettura delle esigenze locali permette di attivare forme di collaborazione e accordi, tra pubblico e privato e tra vari enti pubblici, al fine di formare filiere produttive efficienti e solide, che fungano da volano per lo sviluppo della realtà territoriale, con la formazione di capitale umano capace di gestire l'intero processo.

Sfruttare, quindi, l'opportunità fornita dalle dinamiche della valorizzazione permette di creare tessuti urbani differenziati che, come suggeriva Giedion, tengano conto "della diversità delle strutture sociali e della diversità delle condizioni" formando così "un nuovo arricchimento sociale dell'habitat umano" che contribuisca alla rigenerazione della struttura della città ripristinando "il distrutto equilibrio tra libertà individuale e vincolo collettivo" (Giedion, 1956) e attivando rendite differenziali significative maggiori di quelle derivanti dalla semplice dismissione del bene pubblico.

#### NOTE

<sup>1</sup> Manzo R., *Comunicazione sulla Valorizzazione del patrimonio immobiliare* - Seminario del Dottorato di Progettazione Ambientale di Sapienza - Università di Roma, Dicembre 2011.

<sup>2</sup> DL 6.12.2011 n. 201 *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, art. 27 - Dismissioni immobili.

<sup>3</sup> Manzo R., *Comunicazione sulla Valorizzazione del patrimonio immobiliare*.

<sup>4</sup> Lynch individua una serie limitata di dimensioni prestazionali riferite alla forma della città ognuna delle quali fa riferimento a un gruppo di qualità: Vitalità, Significato, Coerenza, Accessibilità e Controllo cui aggiunge i due metacriteri Efficienza e Giustizia.

<sup>5</sup> L'attività di ricerca è stata svolta presso il Dipartimento ITACA, sotto la guida del Prof. S. Dierna, elaborando "Lineamenti per uno studio di valutazione degli interventi di riconversione e valorizzazione di aree dismesse e complessi immobiliari", 2007, Gruppo di ricerca coordinato dalla Prof. E. Cangelli.

#### REFERENCES

Cecchini D. (2004), "Cinque principi per il progetto urbano", in *Annali del DAU* n.1.

Giedion S. (2008), *Breviario di architettura* (ed. orig. 1956), Bollati Boringhieri editore, Torino.

Giovenale A.M. (2011), "Nuovi modelli di offerta formativa per un approccio tecnologico alla gestione del progetto", in *TECHNE*, Journal of SITdA, 02|11, Firenze University Press, Firenze.

Gregotti V. (2011), *Architettura e postmetropoli*, Einaudi, Torino.

Lynch K. (1990), *Progettare la città* (ed. orig. 1981), ETAS libri, Milano.

Manzo R. (2005), "Gli strumenti per la valorizzazione dei beni pubblici nel quadro del governo del territorio", in (Id. et al.) *Il patrimonio immobiliare pubblico. Nuovi Orizzonti*, Il Sole 24 ore, Milano.

Nigris E. (2004), "Tra progetto e pratiche della fattibilità", in (Id. et al.), *La trasformazione delle Caserme storiche*, INU Edizioni, Roma.

Schiaffonati F. (2011), "La valorizzazione dei beni culturali tra ricerca e formazione dottorale", in *Quaderni del Dottorato PTVCB* n.1 | 2011, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Settis S. (2010), *Paesaggio Costituzione Cemento*, Einaudi, Torino.

## Valorizzazione del patrimonio pubblico come occasione di retrofitting energetico ambientale

Alessandra Battisti, Fabrizio Tucci

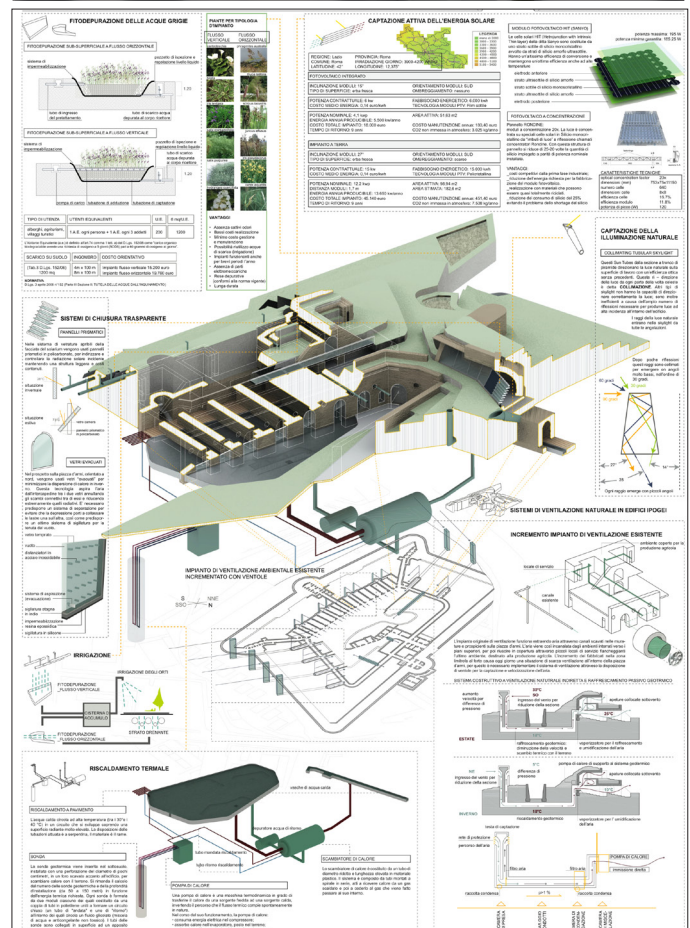
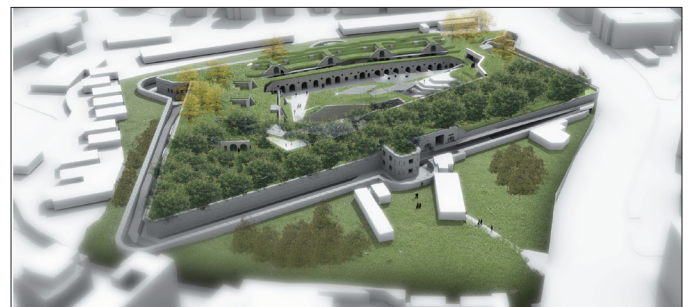
Il presente contributo relativo alla sperimentazione progettuale operata a livello di seminario di Laurea sulla Valorizzazione del patrimonio pubblico come occasione di retrofitting energetico ambientale con gli studenti del Laboratorio di Sintesi Finale in Progettazione Ambientale illustra i due casi studio relativi al Forte Portuense e al Forte Bravetta, rifunzionalizzati in edificio termale il primo e in scuola di musica il secondo in coerenza con le indicazioni delle amministrazioni locali, ed offre lo spunto all'interno di una città come Roma per una riflessione politico-amministrativa sia sul piano della strategie urbane relative agli assetti e gli scenari di sviluppo economico futuro della città, sia sulle procedure e gli strumenti più adatti alla co-azione tra differenti attori e alla generazione di valore aggiunto nel mercato immobiliare esistente, ed in particolare per gli aspetti più propriamente legati alla efficientazione energetica ed ambientale.

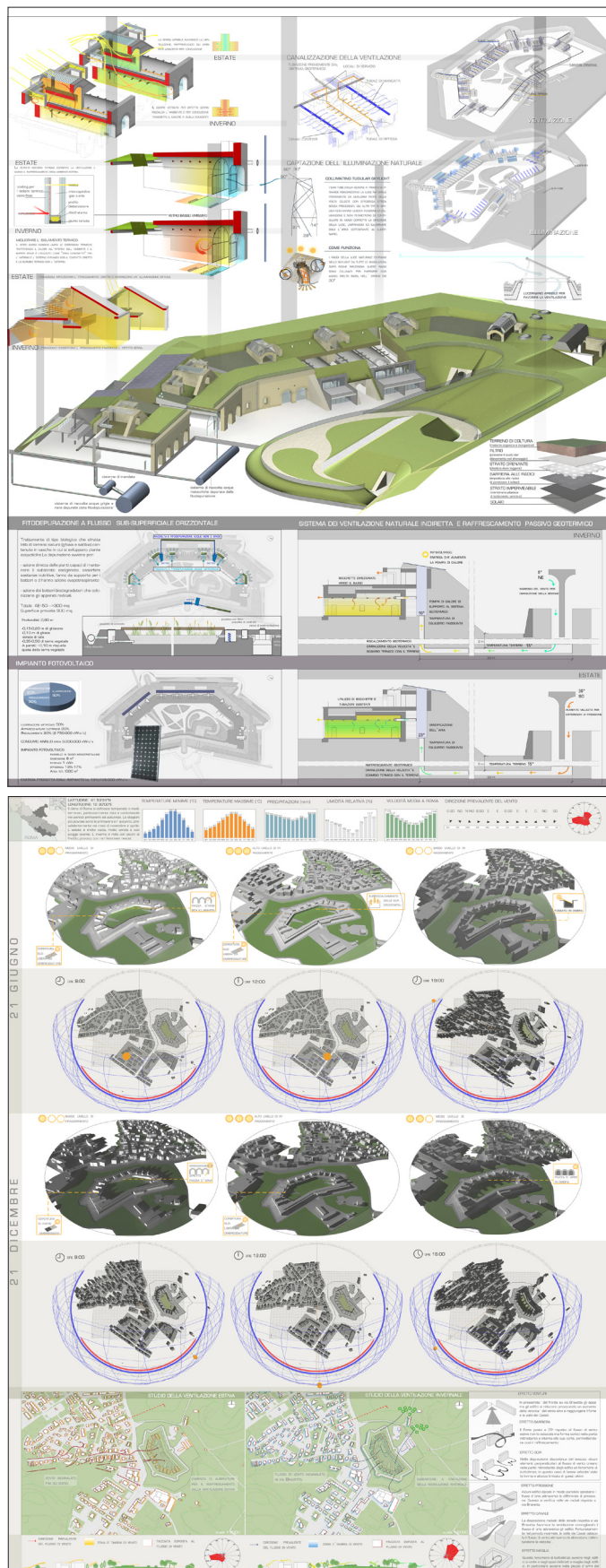
Negli ultimi quindici anni in Italia si sono succedute molteplici iniziative di diversi governi che hanno avviato il complesso processo di alienazione, dismissione o conversione funzionale dei beni dello stato, compresi alcuni comparti immobiliari dei beni militari considerati ormai in surplus dal Ministero della Difesa, spesso sottoutilizzati ma potenzialmente in grado, attraverso un'operazione di valorizzazione, di generare voci economiche di entrate attive per il bilancio pubblico.

Il patrimonio militare italiano costituisce una dotazione immobiliare pubblica vasta e distribuita uniformemente sull'intero territorio nazionale, formatasi nel tempo in epoche diverse e con differenti origini e che consiste in una grande varietà di costruzioni e insediamenti: porti, basi aeree, sistemi fortificati, caserme, ospedali, alloggi, industrie, arsenali, laboratori, depositi, senza dimenticare le enormi quantità di aree aperte di valore paesaggistico e ambientale. Questi beni, spesso importanti testimonianze architettoniche del passato, sono immobili a volte tutelati, localizzati in aree urbane centrali, o in aree separate nel tessuto urbano di scarsa rilevanza storica, periferiche e marginali come nel caso dei Forti di Roma, che per loro collocazione fuori del perimetro del centro storico, lungo le vie di Circonvallazione, spesso per la vicinanza alla ferrovia e ai principali percorsi d'accesso urbano, rappresentano siti appetibili e strategici a livello locale e territoriale, tali da essere in un progettando processo di valorizzazione e rifunzionalizzazione non solo l'occasione di definire concrete ipotesi di riassetto fisico, distributivo e funzionale con importanti ricadute sul piano tipologico, tecnologico e morfologico, ma nuclei forti di addensamento dell'innovazione in grado di innestare dei veri e propri processi di trasformazione, rivitalizzazione e riqualificazione urbana.

Il seminario di tesi condotto nell'ambito del Laboratorio di Sintesi Finale in Progettazione Ambientale del Corso di laurea quinquennale in Architettura UE della "Sapienza" ha costituito una sperimentazione operante ai diversi livelli di articolazione logico-applicativa della progettazione e si è incentrata sulla risoluzione della valorizzazione e retrofitting architettonico ed energetico di quella particolare categoria di patrimonio militare presente a Roma costituita da 15 Forti e 4 Batterie, uno schiera-

01\_02 | Valorizzazione del patrimonio militare : Forte Portuense, Roma relatori Salvatore Dierna, Alessandra Battisti, laureanda Silvia Cimini.





mento imponente di architetture militari a carattere difensivo che disegnavano una cerchia perimetrale di 37 km con passo regolare di circa 2 km ad una distanza media di 4-5 km dalla cerchia delle mura aureliane, noto come il Campo trincerato romano, uno degli ultimi esempi di sistemi difensivi realizzati secondo il cosiddetto schema 'prussiano', caratterizzato – tra le altre cose – da terrapieno addossato al muro esterno e fossato asciutto.

Nonostante alcuni di questi 15 forti siano stati oggetto nei decenni di pesanti rimaneggiamenti e superfetazioni, costituiscono oggi un corpus edilizio importantissimo per la trasformazione della periferia romana, anche per la necessità di far fronte alle diverse criticità gestionali ed economiche in cui è immerso tale patrimonio immobiliare spesso versante in stato di degrado, improduttivo e a volte occupato da associazioni giovanili e gruppi sociali.

Il seminario si è proposto di considerare differenti scenari di programmazione, rifunzionalizzazione e retrofitting dei 15 Forti del Campo trincerato, passando in rassegna i vari possibili punti di vista per l'elaborazione delle strategie, da quello più propriamente scientifico teso a sviscerare gli aspetti delle problematiche in senso analitico-conoscitivo e ad individuare i caratteri metodologici e gli strumenti valutativi per un'ottimizzazione della formulazione del quadro delle azioni progettuali, a quello più tecnico orientato a confrontare il dato analitico e simulativo con le questioni della fattibilità tecnico-economica e della concreta sostenibilità degli interventi prefigurati, prevedendo la partecipazione delle amministrazioni locali, di esperti e attori locali non pubblici, al fine di indagare i nodi critici del delicato processo messo in atto e tratteggiare nuove prospettive di intervento e di ricerca. A tal fine si è imposta una prospettiva di ampio respiro nel governo, nella gestione e nella valorizzazione del patrimonio pubblico edilizio dei Forti che ha indagato ai vari livelli scalari e settoriali, al fine di diventare un volano di sviluppo sostenibile e di *retrofitting* energetico dei sistemi locali, contribuendo alla tutela e alla valorizzazione delle ricchezze del territorio.

Nelle previsioni del P.R.G. di Roma del 1962 i Forti erano stati destinati a Parco Pubblico, e dopo che sistemi edilizi come Forte Antenne e Forte Prenestino furono ceduti al Comune, non seguirono a breve termine le auspicate operazioni di recupero delle strutture da parte del Comune; di fatto, dopo quasi cinquant'anni, il processo di alienazione e valorizzazione di questi beni ha subito un brusco arresto per oggettive difficoltà operative dovute al rapporto costi/benefici nel mettere in atto tali obiettivi, tant'è che al momento attuale molti dei Forti oggetto della cessione sono abbandonati, e l'unico Forte che potremmo ancora adesso definire vitale è il Prenestino, che dal finire degli anni '70 risulta occupato da gruppi sociali e a tutt'oggi è interamente adibito a scopi sociali. Nell'ultimo P.R.G. di Roma è importante considerare e sottolineare che, nella Carta della Qualità, ove sono stati censiti tutti i beni di interesse storico-culturale, i Forti siano stati segnalati sotto la dizione "edifici con tipologia edilizia speciale".

Le categorie d'intervento ammesse sono quelle previste dal sistema insediativo o ambientale e comunque sia per un intervento edilizio diretto che per un intervento indiretto è previsto lo strumento del «Progetto di sistemazione», che può essere «di iniziativa pubblica o privata, finalizzato alla valorizzazione e fruizione di tali beni. Il progetto di sistemazione è redatto sulla base di indagini preliminari indirizzate e sorvegliate dalle Soprintendenze

statali competenti e di apposita Relazione scientifica che individua l'estensione più idonea dell'ambito di intervento».

Alla luce delle nuove procedure messe in atto con l'ultima finanziaria la disponibilità dei 15 Forti militari, di fatto, offre alle collettività l'occasione di definire nuove regole per la crescita urbana e di operare efficacemente per la riorganizzazione del territorio, a livello urbanistico, economico e sociale.

In questa direzione il seminario di tesi di laurea ha ipotizzato di riconnettere quartieri finora separati, attraverso una cinta verde ciclabile che arricchisca lo spazio costruito dei servizi mancanti ospitati all'interno delle strutture militari, che ridefinendo le relazioni con il contesto, promuovono nuove attività e iniziative economiche di interesse locale e sovramunicipale, elaborando un programma integrato di valorizzazione del patrimonio, di efficienza energetica e di sviluppo economico.

La dismissione e la valorizzazione dei due esempi illustrati nelle immagini del presente articolo, relativi al Forte Portuense e al Forte Bravetta, rifunzionalizzati in edificio termale il primo e in scuola di musica il secondo in coerenza con le indicazioni delle amministrazioni locali rappresentate dai Municipi di pertinenza (la capitale è articolata in venti Municipi), ha offerto lo spunto all'interno di una città come Roma per una riflessione politico-amministrativa sia sul piano della strategie urbane relative agli assetti e gli scenari di sviluppo economico futuro della città, sia sulle procedure e gli strumenti più adatti alla co-azione tra differenti attori e alla generazione di valore aggiunto nel mercato immobiliare esistente, ed in particolare per gli aspetti più propriamente legati alla efficientazione energetica ed ambientale. L'attenzione da un lato si è focalizzata sugli aspetti tecnici dei progetti quali i programmi d'uso e funzionali, le quantità volumetriche su cui intervenire, le tecnologie di efficientazione energetica implementabili e le operazioni di adeguamento normativo dettate dall'immissione delle nuove funzioni; dall'altro ci si è concentrati sullo sviluppo di pratiche procedurali e di ricerca di forme necessariamente collaborative e partecipate di pianificazione che possano aprire la strada alla realizzabilità di tali interventi. In quest'ottica l'esercitazione progettuale posta in essere all'interno del seminario di laurea è servita per selezionare le aree, e per valutare diverse ipotesi di scenario di cambiamento puntuale all'interno della struttura urbana che, pur nella loro singolarità, si facessero portatrici nel loro intorno urbano di quella riqualificazione e rivitalizzazione proprie degli obiettivi alti di questa sperimentazione.

Il concetto stesso di retrofitting energetico si è andato configurando in modo strettamente connesso con l'interpretazione dell'edificio Forte riletto nella sua più profonda natura semi-ipogea, come sistema aperto che scambia con l'esterno ed il terreno flussi energetici al fine di mantenere un equilibrio dinamico, ma anche come risultante dell'interrelazione di vari sotto-sistemi come quello storico, formale, tecnologico-ambientale e funzionale.

Invero, parlare di retrofitting dei due Forti ha significato prendere in considerazione i costi aggiuntivi che dovranno essere affrontati in operazioni complesse di questo genere, l'importanza della conservazione degli elementi storici, i vincoli normativi di tutela e protezione, nonché i problemi di fattibilità tecnica nella volontà di metterci in linea con il sistema 20-20-20, vale a dire con il set plan dell'Unione Europea che prescrive, in primo luogo, di ridurre almeno del 20% la domanda di energia (RUE) intervenendo sull'ot-

timizzazione di fattori-chiave dal punto di vista energetico-climatico quali l'isolamento termico, la protezione solare, il recupero di calore, i sistemi bioclimatici passivi, la ventilazione naturale, il riscaldamento passivo e il raffrescamento naturale; in secondo luogo richiama l'attenzione sulla necessità di massimizzare l'impiego integrato di energie rinnovabili (RES) con un incremento minimo del 20% (solare termico, fotovoltaico, eolico, geotermico superficiale e profondo, biomassa, idroelettrico, etc...); ed infine ci impone, anche sul piano etico, di limitare di almeno il 20% l'emissione di anidride carbonica e di sostanze nocive nel tentativo di contrastare il progressivo surriscaldamento del pianeta cercando, laddove non sia possibile operare altrimenti, di proporre un impiego più efficiente del combustibile fossile. In un'operazione di questo tipo sono stati coinvolti tutti gli operatori del settore: istituzioni, professionisti, operatori a tutti i livelli, come i Vigili del fuoco, e gli utenti finali. Ciò è stato importante al fine di ottenere un bilancio energetico che ha messo a sistema le perdite totali dei due edifici equilibrandole con i guadagni naturali passivi, ottenuti con strategie sia applicate all'esterno dell'edificio – esaltandone la natura semi-ipogea e lo sfruttamento delle masse termiche ai fini dell'isolamento termico esterno – che rivolte da ottimizzarne i comportamenti prestazionali interni; strategie che hanno portato, in entrambi i casi, a ripristinare quelle incredibili, dimenticate dotazioni di ottimizzazione bioclimatica che spesso erano presenti in organismi edilizi di epoche passate, quali antichi condotti interrati di ventilazione per lo scambio termico col terreno, torri per il convogliamento e la distribuzione naturale delle masse d'aria e canali di illuminazione naturale per sopperire alla eccessiva chiusura e massività di alcuni ambienti che peraltro abbiamo rilevato essere una condizione tipica di molti spazi all'interno di quelle interessanti, straordinarie tipologie edilizie rappresentate dai Forti dell'antico campo trincerato romano.

## REFERENCES

- Battisti, A. e Tucci, F. (2010), "Strategie Low Energy Low Cost per il Retrofitting del Social Housing", *Il Progetto Sostenibile*, n. 25, pp. 52-59.
- Battisti, A. (2005), *La qualità ambientale delle architetture d'interno. Procedure e strumentazioni tecniche per la costruzione e gestione degli spazi a conformità ecologica*, Alinea Editrice, Firenze.
- Battisti, A. (2011), "Strategie sostenibili per il retrofitting degli edifici storici. La riprogettazione dei sistemi impiantistico tecnologici, volti al conseguimento del benessere fisico e ambientale, al contenimento dei consumi energetici e all'integrazione delle energie rinnovabili" *Antincendio*, Gruppo EPC, Vol.2/11, pp.106-110.
- Bertoldini, M. e Campioli, A. (2011), *Cultura tecnologica e ambiente*, Città Studi, Milano.
- Dierna, S.e Orlandi, F. (2009) (a cura di), *Ecoefficienza per la città diffusa*, Alinea Editrice, Firenze.
- Forlani, M. C. (2010) (a cura di), *Cultura tecnologica e progetto sostenibile*, Alinea Editrice, Firenze.
- Gasparoli, P. e Talamo, C. (2006), *Manutenzione e recupero. Criteri, metodi e strategie per l'intervento sul costruito*, Alinea Editrice, Firenze.
- Lo Sasso, M. (2010), *Percorsi dell'innovazione. Industria edilizia, tecnologie, progetto*, Clean Edizioni, Napoli.
- Tucci, F. (2007), "Progettazione architettonica, la sfida del risparmio energetico", *Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio - Commenti e Norme*, n. 10, 12-17 marzo, pp. 15-18.
- Tucci, F. (2011), *Efficienza ecologica ed energetica in architettura*, Alinea, Firenze.

## Sostenibilità energetica ed economica negli interventi di riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica

Carlo Lannutti, Mauro Corsetti

Questo contributo si propone di illustrare i risultati di un assegno di ricerca (2010/2011) dal titolo: *Criteri di ottimizzazione dell'efficienza tecnologica del sistema edificio-impianto, mirati al controllo del fenomeno della povertà energetica nell'edilizia residenziale pubblica*. [titolare: Mauro Corsetti, responsabile scientifico: Carlo Lannutti] La riqualificazione dell'edilizia pubblica non può prescindere da un ripensamento complessivo del suo modello d'uso: l'edilizia residenziale ed i servizi pubblici rappresentano un forte strumento di integrazione e coesione sociale a disposizione della pubblica amministrazione per agire con misure mirate in situazioni di marginalità o di degrado fisico, sociale ed economico. In questo contesto le possibili azioni relative alla promozione del miglioramento delle prestazioni degli edifici rappresentano la sintesi di tutte le componenti della sostenibilità energetica, ambientale, economica e sociale. Una criticità specifica del settore dell'housing sociale è la necessità di intervenire economicamente, con tecnologie a basso impatto e durevoli. Agli interventi di riqualificazione energetica è necessario affiancare interventi efficaci in termini di abitabilità e valorizzazione finanziaria del patrimonio edilizio, anche in rapporto all'utenza, valutando le soluzioni più congruenti al raggiungimento dell'efficienza energetica e in maniera più diretta alla caratterizzazione delle soluzioni di involucro. È opportuno sottolineare che il disagio abitativo non riguarda più le fasce, in assoluto, più deboli della popolazione; vi è una vasta area, che potremmo definire "grigia", di persone che si trovano in difficoltà a fronteggiare il problema della casa, pur potendo contare su un reddito e su una condizione di relativa stabilità. Oggi sono 'scivolate' in questa area molte più persone di quanto si possa immaginare: famiglie mono/reddito, lavoratori precari, famiglie mono/genitoriali. Il tipo di utenza riconducibile all'housing sociale richiede pertanto, una verifica puntuale dell'attendibilità dei requisiti; sia rispetto alle prestazioni delle soluzioni tecniche adottate, sia rispetto all'efficienza energetica complessiva. Inoltre la flessibilità alle nuove esigenze abitative, l'interazione utente/edificio che si manifesta negli adattamenti e nelle trasformazioni spontanee delle strutture edilizie, rendono necessario lo studio di soluzioni adeguate ad un profilo prestazionale congeniale ad una utenza variabile nel tempo; ma rispondenti a standard prestazionali elevati che non siano troppo difficili da metabolizzare dagli operatori del settore e che non abbiano un sovracosto eccessivo al momento della loro messa in opera ma che garantiscano una qualità architettonica innovativa. La sostenibilità economica richiede di sperimentare tecnologie innovative per l'involucro, riconfigurando

il 'vestito' dell'alloggio sociale, trasformando un'edilizia energivora in un'edilizia energeticamente produttiva. Inoltre sostenibilità economica significa prevedere alternative di finanziamento non più legate esclusivamente a fondi pubblici (sempre più esigui); ma frutto di rapporti di collaborazione con operatori privati, capaci di garantire nuovi finanziamenti che alimentino il settore e sviluppare un investimento che possa produrre nel tempo un giusto guadagno.<sup>1</sup> In Europa circa il 40% dell'energia è consumata dalle residenze e l'housing sociale rappresenta circa il 10% del patrimonio residenziale totale, con 25 milioni di alloggi. A causa dell'applicazione di metodi costruttivi obsoleti, del degrado in cui si trova lo stock edilizio e della possibilità attuale di utilizzare tecnologie più pulite e performanti, attivare riqualificazioni sull'edilizia residenziale pubblica può costituire modello e traino per l'intera filiera delle costruzioni. Allo stato attuale si calcola che più del 50% dello stock edilizio europeo di social housing abbia consumi energetici oltre i 150 kWh/mq/anno.

In Italia il patrimonio edilizio si trova in uno stato di elevata obsolescenza, poiché il 30% degli edifici è stato costruito prima del 1945 ed il 66% tra il 1945 e il 2000 e più della metà degli edifici è stata comunque realizzata prima della Legge 30 aprile 1976, n. 373<sup>2</sup>. L'Italia ha vissuto due periodi di sviluppo per l'edilizia residenziale sovvenzionata: negli anni del dopoguerra e nella seconda metà degli anni Settanta e Ottanta. Un'epoca importante per l'edilizia residenziale pubblica, che, anche se non priva di incoerenze e di limiti edilizi e sociali, propone quartieri integrati e auto-sufficienti di nuova concezione. Sono molteplici le realizzazioni di veri e propri brani di città: il Gallaratese (Milano, 1970), lo Zen (Palermo, 1973), il villaggio Matteotti (Terni, 1975), il Corviale (Roma, 1974), il Sorgane (Firenze, 1980), il quartiere Giudecca (Venezia, 1980); un'edilizia che oggi manifesta un diffuso degrado sociale, prestazionale ed energetico. In termini di fabbisogno energetico complessivo attuale le superfici residenziali costruite tra il 1946 e il 1971, ovvero quelle realizzate in assenza di normative di carattere energetico, assorbono il 51% del settore residenziale; è evidente che intervenire sulla riqualificazione energetica di questi edifici e di quelli realizzati tra il 1972 e il 1981 (incidenza 19% sulle superfici edificate e 17% sui fabbisogni) porterebbe un beneficio immediato in termini di qualità della vita degli utenti, di impatto complessivo del sistema insediativo sull'ambiente e di impatto economico e sociale sulla bolletta energetica complessiva e dei singoli utenti, molti dei quali si trovano ad essere esposti al fenomeno della precarietà o povertà energetica. In particolare il caso dell'area metropolitana di Roma, è esemplare per consistenza edilizia e struttura insediativa; analizzando il patrimonio edilizio residenziale esistente, e rifacendosi alle classi di epoca di costruzione individuate dall'Istat possiamo constatare che, dei 90,6 milioni di metri cubi patrimonio residenziale dell'area metropolitana romana, il 77,8% è stato costruito tra il 1946 e il 1981, in particolare 45,9% tra il 1946 e il 1971 e il 31,9% tra il 1972 e il 1991;



e quindi questa relevantissima percentuale di edifici è stata realizzata con standard energetici insufficienti e su standard funzionali ormai superati dal modello d'uso della città contemporanea. Nello scenario descritto, si sente oggi la necessità di abitazioni dai costi contenuti, sostenibili e di qualità; da un punto di vista architettonico si deve considerare che operare sull'esistente obbliga a tener conto anche delle nuove esigenze dovute al cambiamento degli stili di vita: le funzioni tipiche dell'alloggio cambiano. I nuovi fruitori del social housing rappresentano peraltro un'utenza estremamente differenziata, per tipologia e necessità: sono affittuari e mutuatari, studenti e lavoratori fuori sede, giovani, anziani spesso soli o malati, immigrati; tutti accomunati da un basso reddito, dalla precarietà lavorativa ed abitativa e dal rischio di trovarsi improvvisamente in condizioni di indigenza.<sup>3</sup>

Il progetto europeo EPEE-IEE del 2009, destinato ad analizzare il fenomeno della *fuel poverty*, cioè l'incapacità delle famiglie di pagare il costo dell'energia, è arrivato a quantificare le famiglie che vivono questa situazione di precarietà ed a individuare i meccanismi operativi che possono essere efficaci nella lotta al problema.<sup>4</sup> Il rapporto EPEE-IEE riporta dati che confermano l'esistenza di pesanti conseguenze derivanti dalla *fuel poverty* sulla salute fisica e psichica, colpendo in primo luogo le fasce vulnerabili della popolazione (bambini, anziani, persone affette da patologie croniche). Nei casi più gravi può condurre a situazioni di esclusione sociale e di isolamento, che nel caso dei quartieri di ERP genera ghettizzazione e degrado diffuso. A livello edilizio, i problemi di umidità negli alloggi portano molto rapidamente al degrado dell'intero edificio che ne soffre. Ciò causa decadimenti nelle caratteristiche strutturali, accrescendo la dispersione del calore ed aumentando la difficoltà a mantenere il minimo comfort termico, oltre a generare un aumento dei consumi energetici.<sup>5</sup>

La ricerca EU-SILC 2005 ha riscontrato che il numero delle famiglie interessate dal fenomeno in Italia varia da 2,1 milioni a 5,3 milioni e la percentuale più alta dei problemi riscontrati (23%) corrisponde alle cattive condizioni dell'abitazione (umidità, infiltrazioni e muffa).<sup>6</sup>

Un'ipotesi di riqualificazione di ERP degradata può partire dall'efficientamento energetico degli edifici; a questo proposito il recente "Piano Casa" ed alcune normative regionali offrono agli investitori premi di cubatura, possibilità di chiudere i piani pilotis, sopraelevazioni parziali, bonus per demolizioni e ricostruzioni, qualora si riqualifichino e si rendano efficienti edifici o quartieri di edilizia sociale.<sup>7</sup> Il fabbisogno di riqualificazione investe un patrimonio di circa 400.000 alloggi sociali e riqualificare gli alloggi sociali dal punto di vista energetico significa ridurre del 50% le emissioni di CO<sub>2</sub> degli edifici, ridurre la povertà generata dagli alti costi energetici e stimolare un'economia più competitiva e più verde attraverso l'impulso al mercato che l'alloggio sociale può dare con i suoi investimenti.<sup>8</sup>

Nell'ambito del Programma IEE, i partner di Cecodhas hanno istituito la piattaforma comune Power House Europe, per mezzo della quale creare una rete per lo scambio di esperienze innovative e di buone pratiche locali destinate ad aumentare l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili per contrastare la povertà energetica nello stock di alloggi sociali.<sup>9</sup> Una di queste buone pratiche è stata completata nel 2009 al Villaggio Lamarmora di Biella, un quartiere di ERP risalente agli anni '70 e costituito da 161 alloggi. Il

programma ha previsto la riqualificazione energetica di un isolato composto da tre edifici, in particolare attraverso la sostituzione di sei centrali termiche obsolete, trasformate in sottostazioni, con due centrali di cogenerazione e la riqualificazione parziale dell'involucro edilizio. Obiettivi che hanno guidato il progetto sono stati di produrre un consistente risparmio energetico dei fabbricati, con conseguente riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, di produrre energia elettrica per un fabbisogno equivalente di circa 145 famiglie (90% del complesso immobiliare) e garantire un vantaggio progressivo degli utenti nel conseguimento della migliore economia di gestione degli stabili; per raggiungere lo scopo, sono stati sostituiti 890 serramenti esterni, isolati 3.895 mq di porticati e cantine e 3.972 mq di sottotetti ed installati 934 radiatori termostattizzati con contabilizzazione del calore. La realizzazione degli impianti di cogenerazione è avvenuta attraverso il coinvolgimento di una ESCO che in questo modo si è accollata gli oneri dell'intervento che non è dunque gravato sull'utenza, recuperando successivamente l'investimento grazie all'affidamento del servizio di gestione calore della durata complessiva di 12 anni.<sup>10</sup>

La ricerca europea IEE-SuRE-FIT è un progetto destinato a sperimentare soluzioni di riqualificazione del costruito sia in termini architettonici che tecnico-prestazionali. La realizzazione di addizioni volumetriche in facciata ed in copertura costituisce per questo progetto pilota una buona soluzione di intervento, che consente di riqualificare l'assetto architettonico dell'edificio degradato ed al contempo di aumentarne il numero di alloggi, di realizzare servizi di quartiere e spazi comuni, nonché di migliorarne l'efficienza energetica. Le tecniche di sopraelevazione si basano su sistemi costruttivi passivi, industrializzati e flessibili, che sono estremamente vantaggiosi sia tecnicamente che economicamente. Il Progetto Pilota italiano (le Navi) è stato progettato nel 2007-08 dallo studio Ipostudio di Firenze, in collaborazione con il Comune di Firenze, Ufficio Edilizia Residenziale Pubblica. Si tratta dell'intervento su una parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica del Comune di Firenze e precisamente di un fabbricato in linea di 4 piani fuori terra, costruito negli anni '80 nel quartiere Le Piagge, alla periferia nord-ovest della città. L'edificio, composto di 33 alloggi, manifestava evidenti carenze nelle prestazioni delle coperture (infiltrazioni, presenza di amianto, dispersioni termiche) e necessità di adeguamento delle principali reti impiantistiche; problemi di accessibilità (scale, ascensori, percorsi trasversali) e disomogeneità di altezza e volume rispetto agli edifici dello stesso comparto. Il progetto ha previsto la realizzazione di un sistema strutturale autonomo, che non scarica il peso delle opere di sopraelevazione sulla struttura dell'edificio esistente, ma si affianca ad esse sopraelevando l'edificio con due nuovi piani. Ai telai in acciaio della nuova struttura si ancorano, su entrambi i fronti, una serie di componenti di facciata dedicati al miglioramento dell'efficienza energetica dell'edificio (frangisole, schermi, pannelli solari e fotovoltaici) e nuove aree calpestabili a che ampliano le superfici degli alloggi esistenti. Tali aree sono in parte chiuse ed ampliano i soggiorni, in parte aperte e costituiscono servizi accessori come logge e balconi.<sup>11</sup> Nell'operazione di ristrutturazione dell'edificio i vecchi appartamenti sono stati ridistribuiti per offrire soluzioni diverse, rivolte a soddisfare le esigenze dei vari profili d'utenza dell'ERP e l'ampliamento di superficie ha consentito di realizzare 9 nuove unità abitative.<sup>12</sup>

L'offerta abitativa pubblica in Italia, dagli anni '80, si è ridotta del 90%. Dal 1984 al 2004 la produzione edilizia di nuovi alloggi di residenza sovvenzionata è calata da 34.000 abitazioni all'anno a 1.900 (contro gli oltre 80mila in Francia e 30mila in Gran Bretagna). Andamento analogo si è registrato per le abitazioni realizzate in regime di residenza agevolata o convenzionata, passate da 56mila a 11mila nel ventennio considerato. Secondo la stima effettuata nel 2007 dall'Unità di analisi strategica della Presidenza del Consiglio, complessivamente, negli ultimi anni, lo stock abitativo pubblico (di proprietà di Stato, Regioni, Province, Comuni e ATER/ IACP) è calato di oltre il 20%.<sup>13</sup> Fino a pochi anni fa il finanziamento a carico dello Stato e degli enti pubblici permetteva a Comuni e Istituti Autonomi Case Popolari di realizzare alloggi da locare a canone sociale; mentre aiuti parziali, principalmente a sostegno della casa di proprietà, alimentavano l'edilizia promossa da imprese e cooperative. I Fondi Gescal hanno assicurato al settore, fino al 1998, un flusso annuo di circa 1,5 miliardi di euro; a seguito del Dlgs n. 112/1998, i fondi per edilizia sovvenzionata (contributi Gescal) e per edilizia agevolata (contributi Stato), pari ad un importo complessivo di 11,5 miliardi di euro, vengono ripartiti tra Regioni e Cassa Depositi e Prestiti, bloccando così un settore che già tendeva alla crisi.<sup>14</sup> Sostenibilità economica significa produrre una alternativa di finanziamento per l'edilizia sociale non più legata esclusivamente a fondi pubblici, ma significa strutturare dei rapporti di collaborazione con operatori privati, capaci di garantire nuovi fondi per alimentare il settore. L'housing sociale deve uscire dalla stretta della scarsità delle risorse finanziarie pubbliche disponibili e deve ricercare nuovi e significativi investimenti da parte di attori pubblici e privati per garantire la fattibilità di strutturare interventi di riqualificazione del patrimonio residenziale pubblico.

L'esigenza di una edilizia "sociale" che risponda al bisogno abitativo e si confronti con la scarsità di risorse economiche pubbliche ha dato origine ad un rinnovato intervento delle istituzioni nazionali. Il primo passo in questa direzione è rappresentato dalla definizione di 'alloggio sociale'. [legge n. 9 dell'8 febbraio 2007, agli articoli 5 (definizione di alloggio sociale) e 9 (interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali)].<sup>15</sup> Uno degli strumenti ritenuti maggiormente idoneo alla realizzazione di tali obiettivi è rappresentato dai Fondi Immobiliari. L'utilizzo del Fondo Immobiliare richiede, secondo uno dei possibili modelli operativi attuabili, il coinvolgimento di diversi soggetti, ciascuno con ruoli e finalità distinte e ben definite. Nello specifico i soggetti coinvolti sono: la Pubblica Amministrazione (Comuni, Province e Regioni); Investitori istituzionali privati (Fondazioni, Banche, Assicurazioni, Gruppi immobiliari) e Organismi no-profit. La logica operativa del Fondo Immobiliare mette a disposizione degli operatori un importante strumento di sviluppo, detassandolo e rendendolo flessibile agli scopi ed agli utilizzi, garantendone la sorveglianza tecnica e giuridica (Banca d'Italia ed SGR) con delle controindicazioni molto limitate.<sup>16</sup>

#### NOTE

<sup>1</sup> SAIE, M. Petracca, L. Brambill, "Low cost, Low energy, Quality architecture - Una nuova stagione per l'housing sociale", Be-Ma ed. 2008, R. D'agostino "Politiche urbanistiche per la rigenerazione della città";

<sup>2</sup> TOFANELLI, G. "Strumenti tecnici per un'edilizia sociale sostenibile", Atti del convegno *Strumenti tecnici per un'edilizia sociale sostenibile*, Power House Europe, Roma, 10/11/2010;

<sup>3</sup> GRECCHI M. "Nuove utenze per l'housing sociale", in aa.vv, *Una nuova stagione per l'housing. Low Cost, low energy, quality architecture*, Be.Ma. editrice, Bologna, 2009, pp. 60-61;

<sup>4</sup> EPEE Project Work Package 2 - Rapporto 5 "Analisi delle cause e delle conseguenze della fuel poverty in Belgio, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito";

<sup>5</sup> BROLIS M., GHIDORZI S., LASCA L., "Azioni contro la fuel poverty. La conoscenza del problema e le proposte di azione", IEE-EPEE project, 2009;

<sup>6</sup> EPEE Project Work Package 2 - D6 "Valutazione della fuel poverty in Belgio, Francia, Italia, Spagna e nel Regno Unito";

<sup>7</sup> POZZO A.M., "Edilizia sociale oggi. L'evoluzione delle "missioni", in aa.vv, *Una nuova stagione per l'housing. Low Cost, low energy, quality architecture*, Be.Ma. editrice, Bologna, 2009, pp.34-41;

<sup>8</sup> POZZO A.M., "La Piattaforma PHE Italia", Atti del convegno *Strumenti tecnici per un'edilizia sociale sostenibile*, Power House Europe, Roma, 10/11/2010;

<sup>9</sup> VALZ GRIS R., "Biella Retrofitting One", Atti del Convegno *Study Visit Retrofitting One*, Biella, 20/11/2009;

<sup>10</sup> VALZ GRIS R., "La questione energetica nell'edilizia popolare: esempio di riqualificazione energetica di 161 alloggi mediante lo strumento del Finanziamento Tramite Terzi", Atti del Seminario conclusivo progetto Tackobst *Riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia sociale. Rimuovere gli ostacoli*, Roma, 30/03/2009;

<sup>11</sup> DI GIULIO R., COCCAGNA M., "Costruire sulla città. Tecnologie sostenibili di sopraelevazione", in *Paesaggio Urbano*, No. 3, 2009, pp. 44-49;

<sup>12</sup> PIAIA E. "Strategie di riqualificazione degli insediamenti di edilizia sociale costruiti nella seconda metà del '900" in *Il Progetto Sostenibile*, No. 25, 2010, pp. 68-71;

<sup>13</sup> CRESME, "La questione abitativa in Italia 2008. Tra emergenza e questione di ciclo. Terzo rapporto annuale." Febbraio 2008;

<sup>14</sup> Dlgs 12 / 1994 - Federcasa, A. Pozzo, "Finanziamenti per la casa e opportunità per l'edilizia pubblica";

<sup>15</sup> Legge n. 9 dell' 8 febbraio 2007;

<sup>16</sup> CITTALIA, Fondazione ANCI ricerche, "Introduzione ai fondi immobiliari di investimento per l'housing sociale" IFEL, 2008/10.

#### REFERENCES

Arbizzani E. e Civiero P. (2007). *General Overview of the Problems, Needs and Solutions in the Italian Urban Building Envelopes*. In: Almeida M. et Alii (a cura di). *Improving the quality of the existing urban building envelopes - Needs*. vol. 3, pp. 69-79, Amsterdam: IOS Press, ISBN 9781586037352.

Brunoro S., Civiero P. e Di Giulio R. (2007). *Techniques for adaptations of structures of a multi-stories family house in Florence*. In: Di Giulio R. et Alii (a cura di) *Improving the quality of the existing urban building envelopes - Structures*. vol. 4, pp. 27-36, AMSTERDAM: IOS PRESS, ISBN 9781586037369.

Civiero P. (2007), *Sustainable recovery approach to the existing housing stock in Italy*. In: Braganca L. et Alii (a cura di). *Portugal SB07. Sustainable Construction, Materials and Practices. Challenges of the industry for the new Millennium*. vol. 1, pp. 265-272, AMSTERDAM: IOS Press, ISBN 9781586037857.

Clemente C., De Matteis F. Ed., (2010) *Housing for Europe. Strategies for Quality in Urban Space, Excellence in Design, Performance in Building*, ROMA: DEI, ISBN/ISSN: 978-88-496-2511-0.

Delera A. (2009), *Ri-pensare l'abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Hoepli.

Di Battista V. (2006) *Ambiente costruito. Un secondo paradigma*, Alinea Editrice, ISBN 8860550629, 9788860550620.

Ginelli E. Ed. (2002), *L'intervento sul costruito: problemi e orientamenti*, Milano, F. Angeli, ISBN 88-464-4258-X.

Malignetti L. (2004), *Recupero edilizio e sostenibilità. Il contributo delle tecnologie bioclimatiche alla riqualificazione funzionale degli edifici residenziali collettivi*, Il Sole 24 ORE Milano.

Dierna S. e Orlandi F. (2009), *Ecoefficienza per la città diffusa. Linee guida per il recupero energetico e ambientale degli insediamenti informali della periferia romana*, Alinea Editrice, ISBN 8860553547, 9788860553546.

## Diminuire il consumo di energia: aumentare il valore di mercato

Fabrizio Cumo, Adriana Scarlet Sferra, Valentina Sforzini

Le operazioni di valorizzazione e alienazione del patrimonio edilizio pubblico sono sicuramente complesse, oggettivamente lunghe, non esenti da "luci" ed "ombre", non ancora del tutto ben definite in attesa di precise direttive emanate dal governo: la loro complessità si traduce per tanto in un processo, e, come tale, articolato e complesso. Un processo che non si limita alla fase della valorizzazione del bene in vista della sua alienazione ma si estende, come è giusto che sia, anche alla fase del suo esercizio: in questo quadro è quindi possibile utilizzare alcune soluzioni desunte dalle esperienze della ricerca in corso SoURCE - Sustainable Urban Cells - relative agli aspetti per l'efficientamento energetico al fine di ridurre i costi di gestione e aumentare conseguentemente il valore di mercato, qualora, come è giusto che sia, fosse riferito all'intero ciclo di vita di un bene edilizio.

Presso la sede di Roma si sta elaborando la ricerca SoURCE congiuntamente dal CITERA della Sapienza Università di Roma (Dipartimento DATA) e dall'Istituto Svedese KTH (*Royal Institute of Technology*) School of Architecture and Built Environment Department of Urban Planning and Environment.

Essa si colloca nell'ambito del Programma Esecutivo per la Cooperazione Scientifica e Tecnologica tra la Repubblica Italiana e il Kingdom of Sweden per gli anni 2010-2013 che ha cofinanziato il "Significant Bilateral Project" al centro del quale è stato posto il rapporto delle tematiche ambientali con il territorio privilegiando gli aspetti energetici.

È convinzione comune, emersa anche durante lo svolgimento della ricerca, che la valorizzazione di un bene edilizio non può non tenere conto, correttamente, di tutto il periodo di vita programmato per un edificio e soprattutto non può essere circoscritto all'edificio stesso ma deve interessare il contesto all'interno del quale quest'ultimo è collocato.

In altri termini se per "fare cassa" è necessario ricorrere *prima* dell'alienazione ad operazioni del tipo "cambiamento di destinazione d'uso", "aumento di cubatura", "compensazioni", ecc; va correttamente sottolineato che - per una reale valorizzazione dello stesso edificio in una prospettiva temporale più ampia e tenendo anche conto del benessere dei cittadini - tale operazione non può essere svolta se non migliorando la qualità complessiva dell'edificio stesso all'interno della quale un ruolo preminente è svolto oggettivamente dall'efficientamento energetico.

Seguendo tale logica è possibile quindi utilizzare una serie di risultanze in progress della ricerca che possono adeguatamente essere coniugate con la tesi fin qui sostenuta.

Il progetto di ricerca, svolto attraverso un approccio interdisciplinare in virtù delle differenti competenze tecnico-scientifiche che vi hanno collaborato, nel puntare a promuovere all'interno di una *urban cell* - modulo elementare di territorio- una gestione sostenibile in chiave energetica, valorizzando in tal modo in misura diversa tutti gli edifici che in esso sono dislocati; incentiva quindi le P.A. a realizzare interventi di rigenerazione ambientale che, anche attraverso il ridisegno delle aree urbane, promuovano una loro maggiore valorizzazione.

La metodologia operativa messa a punto consente di valutare con riferimento all'ambito territoriale della *urban cell*, il saldo fra le fonti potenziali di energia naturale/rinnovabile e i consumi energetici che nella stessa area si registrano a fronte delle varie forme e tipologie di insediamento residenziale e produttivo, sia prima di un intervento di efficientamento sia dopo.

Dal momento che le risultanze emerse dalla ricerca sono confortanti in termini di risparmio energetico e quindi ambientale ma anche di risparmio economico si ha motivo di ritenere, soprattutto nel momento in cui si dilata il periodo di analisi a tutto il ciclo di vita, che l'impegno economico per intervenire sull'edificio in funzione dell'efficientamento energetico viene sicuramente riassorbito consentendo ampi margini di guadagno. Tale operazione diventa ancora più vantaggiosa se invece di complessi interventi edilizi di ristrutturazione si potesse intervenire praticamente solo in chiave impiantistica modificando il vettore energetico da utilizzare: in questo caso il gas invece dell'elettricità. Tale constatazione ha trovato numerosi e attendibili riscontri in tutta una serie di esperienze svolte all'estero prevalentemente nel mondo anglosassone, nel quale da anni, si sta sperimentando, e con successo tale modalità di efficientamento energetico.

Tornando alle indicazioni specifiche desunte dalla ricerca, questo contributo si focalizza sugli aspetti relativi all'efficientamento energetico degli edifici, in particolar modo se caratterizzati da grandi volumi, con l'obiettivo di ridurre i consumi energetici durante la gestione e di conseguenza gli impatti ambientali ad essi associati.

Tali indicazioni essendo appunto risultanze di una ricerca, propongono degli standard superiori rispetto alla prassi edilizia corrente.

Per tornare al tema della valorizzazione risulta quindi determinante mettere in atto strategie di efficientamento del sistema edificio impianto con interventi da effettuare sia in fase di prevendita che nella successiva fase di alienazione. Va però sottolineato che tali strategie sono fortemente influenzate dalle dimensioni degli immobili che debbono essere di particolare rilevanza dal momento che tendono ad ottimizzare le politiche di razionalizzazione dei vettori energetici utilizzati integrati da sistemi localizzati di autoproduzione di energia. Una interessante iniziativa in tal senso, come già anticipato, può essere sviluppata mediante l'utilizzo del gas come unico vettore energetico sia per il riscaldamento e raffrescamento dell'edificio che per l'alimentazione di gran parte delle apparecchiature elettromeccani-

che installabili negli edifici sia per destinazioni d'uso pubbliche che private. In pratica utilizzando un sistema tecnologico già in opera in numerosi edifici prefabbricati anglosassoni è possibile sostituire il circuito elettrico per la forza elettromotrice con estensione di un analogo sistema *plug and play* a gas che è già presente all'interno degli edifici stessi sia per il riscaldamento che per usi di cucina, limitando l'utilizzo dell'energia elettrica al sistema di illuminazione e ad utenze con limitato assorbimento di potenza quali televisori, computer, ecc.

Un ridotto consumo elettrico unito alla grande volumetria degli edifici rende appetibile l'utilizzo di sistemi di micro cogeneratori anch'essi a gas in grado di produrre in materia combinata energia elettrica e calore per il riscaldamento e l'acqua calda sanitaria. Dalle considerazioni sopra esposte risulta evidente come l'intero fabbisogno energetico degli immobili può essere soddisfatto da un unico vettore energetico come il GPL o il gas naturale permettendo ai fruitori di stipulare contratti con un unico fornitore; tali contratti saranno maggiormente vantaggiosi per l'utilizzatore in funzione dei quantitativi di gas acquistato e delle dimensioni degli immobili, e quindi delle rispettive volumetrie da riscaldare.

Inoltre è importante sottolineare quanto sia efficiente il sistema di "smart metering" automatizzato del gas che permette di eliminare quasi completamente gli sprechi dovuti alla non efficiente gestione degli impianti e dei sistemi energetici. Oltre a ciò la possibilità di facile integrazione di questi sistemi di controllo tele gestito con i più moderni programmi di domotica permettono la gestione e il controllo di tutte le utenze domestiche in remoto tramite un qualsiasi dispositivo portatile quali gli *smartphone*, *tablet* o *notebook*.

In questa logica numerose sembrano le ricadute nel settore della tecnologia edilizia ed impiantistica non escludendo un significativo apporto anche del design: sia le soluzioni dell'involucro che devono ospitare il circuito di gas con i relativi apparati di sicurezza e controllo, come pure lo sviluppo e l'integrazione tecnologica di tutti i sistemi elettromeccanici (non più elettrici) che seppur già presenti sul mercato offrirebbero, se analizzati in chiave tecnologica una maggiore prospettiva di sviluppo e perfezionamento tecnico; analoga prospettiva, peraltro maggiormente avvertita si registrerebbe anche per il design in funzione di una maggiore richiesta di qualità estetica degli artefatti.

Sotto un profilo tecnico-impiantistico il sistema proposto si basa sulla realizzazione di un circuito diffuso di distribuzione gas che si dirami da quello esistente in tutti gli ambienti con tubazioni di diametro di circa un pollice. Ove possibile dalle tubazioni potrebbero seguire i percorsi in traccia delle tubazioni dell'acqua calda per il riscaldamento, altrimenti, ai fini di aumentare la reazione e quindi la sicurezza degli ambienti potrebbero essere inserite in intercapedini ventilate appositamente realizzate con contro-pareti in struttura leggera. Tali contro-pareti potrebbero offrire anche alloggiamento ai sistemi di contabilizzazione remota "smart metering" e ai sistemi di "rilevazioni perdite" e conseguenti attuazioni degli interventi di sicurezza. Le installazioni attualmente esistenti riguardano per lo più edifici residenziali di medio-grande volumetria realizzati anche con tecniche di prefabbricazione e ubicati essenzialmente nelle periferie urbane statunitensi, dove l'uso del gas viene esteso anche a tutte le utility esterne necessarie per la fruibilità di prati, giardini e cortili (illuminazione e riscaldamento esterno, taglia erbe, sistemi anti-zanzare, ecc).

Per quantificare la convenienza economica dell'installazione di tale sistema in edifici caratterizzati da ampia volumetria e quindi elevati consumi energetici in valore assoluto si possono considerare i seguenti due parametri:

- 1) Introduzione di un efficiente sistema di *smart metering* con un controllo in tempo reale di tutti i parametri ambientali e delle prestazioni del sistema in modo tale da permettere all'utente/ente gestore di conseguire risparmi gestionali fino al 5% sui consumi elettrici e termici;
- 2) L'utilizzo di un unico vettore energetico, unito all'auto produzione di energia elettrica può portare risparmi fino al 10% derivanti da contratti di fornitura stipulabili in condizioni molto favorevoli con le società energetiche.

Complessivamente, quindi, il sistema proposto permette di ottenere un risparmio fino al 15% nella bolletta energetica cumulabile con tutti i benefici provenienti dagli altri interventi di efficientamento energetico suggeriti dalle procedure di certificazione energetica.

A tali risparmi economici sono associati inoltre, i risparmi in termini di impatti ambientali direttamente derivati dalla riduzione dei consumi energetici garantiti dall'utilizzo di un sistema a gas, notoriamente meno inquinante dei sistemi elettrici che andrebbe a sostituire.

In conclusione, va di nuovo sottolineato che anche in un processo di valorizzazione, un ruolo non secondario può svolgerlo l'efficientamento energetico per i due aspetti in precedenza sottolineati, un primo è quello del suo puntuale riferimento al ciclo di vita dell'edificio (il che nei fatti si traduce in una minore importanza del fatto che l'intervento venga realizzato prima o dopo la sua alienazione e l'altro e che attraverso un miglioramento delle condizioni complessive ambientali si può ottenere una valorizzazione del contesto che non può non riflettersi sull'aumento del valore di un patrimonio edilizio in esso dislocato; in altri termini significa, che per migliorare i caratteri sociali, funzionali e urbanistici dei tessuti edilizi non è sufficiente una politica di interventi puntualima è necessario rinnovare, talvolta anche drasticamente, intervenendo su intere porzioni di città esistente.

Dal punto di vista dello sviluppo insediativo l'opzione di fondo non può che essere quella di guardare al patrimonio esistente come una grande risorsa oggi mal utilizzata che richiede un recupero di funzionalità, con particolare attenzione al risparmio energetico, al contenimento del consumo di suolo e di qualità anche morfologica con particolare attenzione al design dei componenti edilizi e impiantistici dal momento che anche questo ultimo entra nei parametri di quantificazione economica di un bene.

## REFERENCES

- Cumo F., (a cura di), (2011), *SoURCE - Sustainable Urban Cells* - Editore Quintily spa, Roma.
- de Santoli, L. e Moncada lo Giudice, G., (2008), *Fondamenti di sostenibilità energetico-ambientale*, Editore Quintily spa, Roma.
- ISPRA, (2009), *VI Rapporto - Qualità dell'ambiente urbano* - Roma.
- Ministero della Salute, (2001), *Linee Guida per la definizione di protocolli tecnici di manutenzione predittiva sugli impianti di climatizzazione*.  
<http://www.enel.com>  
<http://www.cavagnagroup.com>

## Life Cycle Thinking: la valorizzazione riferita al ciclo di vita

*Fabrizio Cumo, Adriana Scarlet Sferra*

Le operazioni di valorizzazione e alienazione del patrimonio edilizio pubblico, in considerazione della loro complessità, invitano a svolgere alcune riflessioni "a latere" nell'intento di individuare i percorsi più adeguati per raggiungere gli obiettivi prefissati. La proposta governativa, al momento più recente, valuta la possibilità di conferire il patrimonio (prudentemente stimato in 430 miliardi di euro, esclusi i terreni), in "fondi chiusi" gestiti da banche o istituti finanziari che avranno il compito di valorizzarlo e venderlo (ricavandoci come compenso una commissione). L'operazione di valorizzazione dovrebbe essere condotta in termini rapidi per poter passare celermente alla alienazione e quindi a "fare cassa": questo nei fatti esclude, anche e soprattutto per l'urgenza richiesta a tutta la procedura, che si possano ipotizzare interventi edilizi di "migliorie" realizzati ex ante la vendita, anche perché non sembrano essere disponibili nell'immediato finanziamenti pubblici "ad hoc"; le spese eventualmente sostenute non sarebbero in toto recuperabili dal momento che non vi è garanzia che siano valutate congrue; non vi è neppure garanzia che le "migliorie" siano condivise da chi un domani andrà ad acquistare.

Sembra quindi fuori discussione che qualunque operazione di valorizzazione non possa essere riferita a interventi edilizi sul bene da (solo successivamente) alienare; va riferita invece a interventi amministrativi che, "sulla carta" conferiscano al bene da porre sul mercato una serie di bonus (cambiamento di destinazione d'uso, ulteriore cubatura, compensazioni, ecc.) che di norma dovrebbero essere concordati con il Comune. D'altra parte tale logica viene confermata dall'art. 27 del DL 201/2011, G.U. Supp.ord. n.251/L: "Se occorre configurare gli strumenti territoriali e urbanistici per dare attuazione ai programmi unitari di valorizzazione territoriale per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili, si promuove un accordo di programma, nel quale può essere attribuita agli enti locali tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli immobili valorizzati se di proprietà dello Stato. Detto questo, alcune riflessioni preliminari vanno fatte sulle modalità di programmazione e progettazione. Si sta sempre più consolidando nella prassi progettuale, sia pure con resistenze non indifferenti, la necessità di considerare, per un edificio, il suo complessivo ciclo di vita (life cycle) secondo le indicazioni di ordine temporale che di norma vengono predefinite in sede di programmazione di un intervento edilizio. Non è qui il caso di ripetere le motivazioni, peraltro condivisibili, in base alle quali si valuta in termini del tutto positivi tale

assunto: queste, infatti, sono di natura economica in quanto debbono tenere conto dei costi globali (costruzione, realizzazione, dismissione, ecc.); sono di natura gestionale in quanto in fase di esercizio debbono tenere conto degli interventi di manutenzione programmata, delle spese (energetica, idrica ecc.); sono anche di natura ambientale in quanto non possono non tenere conto delle emissioni inquinanti associate ai consumi di materiali e di energia.

Considerare quindi un edificio in tutto l'arco di vita per esso programmato (e non solo quindi riferito al momento del suo completamento e/o della sua immissione sul mercato immobiliare) significa in altri termini analizzare l'obiettivo della sua "valorizzazione" secondo un'ottica sicuramente più ampia e articolata dalla quale non si dovrebbe prescindere per poter pervenire a valutazioni conclusive adeguatamente attendibili.

Tale considerazione preliminare si ritiene doverosa nel momento in cui – dovendo affrontare il problema del "come", "quando", "in che misura", "con quali modalità" avviare un processo di valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico – appare del tutto logico fare chiarezza e quindi definire il "perimetro" all'interno del quale operare.

Come conclusione sembra irrinunciabile agire affinché la "valorizzazione" sia riferita anche a tutti quegli aspetti che, nel corso del ciclo di vita programmato di un edificio, contribuiscono a determinarne i costi di gestione e di conseguenza quelli ambientali. Si è definita, giustamente, la valorizzazione come un "processo", peraltro non breve: limitandosi in questa sede ad analizzare i soli aspetti della valorizzazione (e quindi non prendendo in esame le modalità attraverso le quali il Governo indicherà le forme ed i tempi per la alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, statale e non) non sfugge ad una più attenta riflessione il fatto che l'operazione – solo sotto il profilo tecnico, si ribadisce – si dovrà articolare in più fasi.

Una prima fase (una volta acquisite tutte le necessarie informazioni sul bene oggetto di valorizzazione, informazioni che non possono essere generalizzate ma che debbono ritrovare adeguati riscontri per ogni singolo bene in funzione anche, della sua dislocazione sul territorio nazionale e nello specifico tessuto urbano è caratterizzata da una serie di iniziative (di natura tecnico-amministrativa) che vedono il Comune come protagonista (sia pure in contraddittorio con l'imprenditoria privata) sia perché è solo esso che può concedere bonus sia perché è comunque il garante, nei confronti dei cittadini, che tale valorizzazione non li danneggi, anzi, nei limiti del possibile, sia l'occasione per una riqualificazione urbana sostenibile.

Una seconda fase, ad alienazione avvenuta, di caratteristiche ora prevalentemente tecniche attraverso le quali si interviene per la trasformazione del bene per adeguarlo alla nuova funzione.

Acclarato che gli interventi edilizi sul patrimonio saranno rea-

lizzati ex post la sua alienazione, non è detto però che, proprio per la grande diversificazione e articolazione dei beni oggetto di valorizzazione, non si possa registrare in taluni casi, forse molto rari, la possibilità e/o l'esigenza di intervenire ex ante (ad esempio per metterlo in sicurezza).

Va però sottolineato, proprio per quanto fin qui detto, che un intervento ex ante non potrà essere ovviamente assimilabile ad uno ex post; l'intervento sarà sicuramente limitato alle sole cause che lo hanno determinato, avrà grossi margini di flessibilità per non compromettere la sua futura fruizione; diverse, probabilmente, saranno anche le procedure da seguire.

Per completezza di informazione si può aggiungere che non è da escludere che un Comune, prescindendo come già detto dall'intervenire sul bene, non possa valorizzarlo in altro modo: intervenendo cioè – anche a fronte di spese – nel riqualificare il contesto (spazi verdi, aree pedonali, arredo urbano, piste ciclabili, ecc.) all'interno del quale l'edificio è collocato.

Per inciso: in considerazione della oggettiva complessità delle operazioni da svolgere e della necessità di effettuare analisi e proposte edificio per edificio in ragione della diversa specificità che si registra localmente, sembra ragionevole creare sinergie e sviluppare collaborazioni fra le strutture deputate alla ricerca (Dipartimenti Universitari, Centri interdipartimentali, ecc), le pubbliche istituzioni a qualunque titolo interessate alla operazione e, ove possibile, la stessa imprenditoria privata.

Tutto questo detto, tornando ora agli interventi da realizzare, almeno tre sono gli aspetti da tenere sotto controllo:

Un primo attiene all'assoluto rispetto dei vincoli e delle prescrizioni che il Comune avrà inserito nel contratto di vendita e che costituiscono nei fatti la garanzia che l'operazione sia condotta tutelando gli interessi della collettività.

Un secondo attiene all'obbligo che i lavori di ristrutturazione rispettino tutte le normative fino ad oggi intervenute (dal contenimento energetico alla messa in sicurezza antisismica, dall'eliminazione delle barriere architettoniche, all'adeguamento alle direttive europee, tanto per esemplificare) in modo da mettere, con l'occasione, a norma edifici sui quali non si sarebbe mai potuti intervenire a causa delle limitate risorse finanziarie.

Tutto questo proprio nella logica su accennata di tenere presente tutto il ciclo di vita.

Un terzo attiene infine, e questo è l'obiettivo di questa memoria, alla ormai indilazionabile necessità di interventi concreti, organici e articolati (sia a scala urbana che a quella dell'edificio, per non dire anche a quella della singola unità abitativa) per una seria politica ambientale allineando il Paese ad altri che da tempo, e con significativi risultati, stanno operando in tal senso (e come si è avuto modo di verificare nel corso della ricerca qui di seguito richiamata).

Per quanto anticipato in apertura, gli ultimi due aspetti succitati vanno controllati e gestiti secondo l'approccio di ciclo di vita Life Cycle Thinking (LCT) nelle sue attuali tre diverse aree di competenza: economica, sociale e ambientale attraverso, rispettivamente, gli strumenti della Life Cycle Cost (LCC), Social Life Cycle Assessment (S-LCA) e Life Cycle Assessment (LCA) per convergere infine nella valutazione complessiva della sostenibilità con il Life Cycle Sustainability Assessment (LCSA) e assicurare quindi una maggiore e più adeguata risposta progettuale e

realizzativa ai problemi oggi di maggiore evidenza.

In questo quadro si colloca appunto la ricerca in corso SoURCE -Sustainable Urban Cells-; si tratta di una collaborazione bilaterale elaborata dal CITERA del Dipartimento DATA dell'Università Sapienza di Roma e dall'Istituto Svedese KTH (Royal Institute of Technology, School of Architecture and Built Environment, Department of Urban Planning and Environment) e cofinanziata per gli anni 2010 -13 dal MIUR e dal Ministero Affari Esteri. Obiettivo generale della ricerca è l'elaborazione di una procedura standard che metta a disposizione delle PPAA le necessarie strumentazioni tecnico- scientifiche che consentano di valutare in chiave energetica, con riferimento a un determinato ambito territoriale denominato urban cell, il saldo fra l'energia prodotta da fonte rinnovabile e i consumi a fronte delle varie forme di tipologie insediamento; al fine di dare un contributo, al momento esclusivamente in chiave energetica, alla programmazione del territorio nell'ottica di una ricomposizione urbana sostenibile ed alla messa a norma e riqualificazione del patrimonio immobiliare sia pubblico che privato.

In questo segmento si possono individuare contributi tratti dalla ricerca in corso forse utili nel processo di valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico da alienare dal momento che del tutto evidenti, e di dimensione non secondaria, sono i riflessi economici che tali interventi determinano anche, se non soprattutto, nel corso del ciclo di vita del bene.

La struttura metodologica messa a punto per la ricerca consente di lavorare contestualmente su più scale (territorio, edificio, unità abitativa) secondo un processo "a spirale" in base al quale si ritorna sistematicamente su ognuno degli "oggetti" analizzati alla propria scala apportandovi il "valore aggiunto" delle conoscenze (e delle proposte) maturate nel corso delle analisi svolte alle altre due scale.

Questo si traduce in un processo continuo "di andata e ritorno" che consente da un lato di verificare, quasi contestualmente, gli effetti che una scala determina sulle altre e quindi di valutare i necessari correttivi in caso di eventuali effetti negativi di una determinata proposta di soluzione; dall'altro consente, soprattutto in caso di effetti positivi, di individuare quali sinergie e quali complementarità debbano essere messe in atto affinché il sistema nel suo complesso possa trarne i benefici attesi.

Va sottolineato che la struttura metodologica adottata, nel consentire di lavorare contemporaneamente su più scale, permette di adottare e mettere a costante confronto fra loro una serie di discipline come ad es. quelle urbanistiche e del paesaggio quando si opera a scala territoriale, quelle tecnologiche (edilizie ed impiantistiche) quando si opera alla scala dell'edificio, quelle del design presente in diversa misura in tutte le scale di intervento. Da qui la possibilità di una ulteriore verifica della complementarità fra discipline diverse e, di conseguenza, verificata questa, della validità del metodo di intervenire contemporaneamente su più scale.

Tralasciando di illustrare il percorso seguito nell'elaborazione della ricerca sembra più utile per gli obiettivi di questa nota entrare nello specifico della ricerca che, seguendo rigorosamente le indicazioni delle analisi LCA in grado di quantificare gli impatti ambientali causati appunto durante tutto il ciclo di vita di ognuna delle soluzioni adottate e inoltre cercando di non continuare a

‘sottrarre spazio al territorio’ e agendo quindi anche nel recupero e riconversione funzionale del patrimonio esistente, soprattutto pubblico; ci hanno portato ad affermare che i risultati massimi raggiungibili, ferme restando l’utilizzo sinergico di molteplici tecnologie, sono così quantificabili: risparmio del 30- 40% nei consumi per il riscaldamento e raffrescamento attraverso il miglioramento e/o alte prestazioni dell’involucro edilizio; produzione del 40-45 % dell’energia elettrica da fonte rinnovabile solare FV e micro eolico; riduzione e riuso del 80-90% di acqua; riduzione del 55-60 % di consumo di olio e gas per produrre energia con la conseguente riduzione delle emissioni outdoor di CO<sub>2</sub> (circa 650 ppm), PM10 (circa 70 ppm), NOx (circa 8 µg/m<sup>3</sup>), e SOx (15 µg / m<sup>3</sup>) e delle emissioni indoor di CO<sub>2</sub> (circa 550 ppm), PM10 (circa 50 ppm), NOx (circa 20 µg/m<sup>3</sup>), SOx (25 µg / m<sup>3</sup>). Tali dati confermano che il percorso seguito può essere ottimizzato se e quando si riesca ad innescare utili sinergie alle altre scale; come peraltro dimostrano le esperienze delle ecocities di nuova realizzazione dal 1991 fino ad oggi, dagli esempi di Hammarby, (Stoccolma) 1991; Rieselfeld (Friburgo) 1992; GWL-Terrein (Amsterdam) 1993; Bo01 (Malmö) 1996; Vauban (Friburgo) 1998; bedZED Sutton (Londra) 1999; HafenCity (Amburgo) 2000.

Confermano inoltre tale tesi una serie di iniziative già in atto: città come Torino (candidata per l’Italia al premio Capitale verde 2014), Genova e recentemente Bari hanno ormai superato la fase di ‘attrito di partenza’ e sembrano ormai pronte per esperienze più tangibilmente concrete; in alcune città europee si registrano risultati più avanzati nel coniugare esperienze a scala urbana con interventi sul patrimonio edilizio fino ad arrivare all’interno della singola abitazione dove peraltro il singolo cittadino può controllare, attraverso un proprio contatore, quanta energia consuma e quanta ne produce al fine di decidere, qualora quest’ultima fosse in eccesso, ‘se’ e ‘in che quantità’ immetterla in rete: cioè venderla. Da quanto su riportato emergono due aspetti da tenere in debita considerazione: un primo, ovvio anche se non facilissimo da far capire a chi non vuole, che qualunque operazione tesa a migliorare la qualità dell’ambiente costituisce una ‘amenities’, un beneficio, un valore aggiunto che, appunto, in quanto valore, può essere monetizzato (rientrando quindi per altri versi nella tematica della valorizzazione).

Il secondo aspetto, assolutamente determinante, è costituito da una continua e corretta informazione al fine di ottenere la condivisione delle scelte da parte di ogni singolo cittadino in modo che con il suo comportamento “virtuoso” garantisca, capillarmente, il raggiungimento degli obiettivi maturati dalla collettività nelle opportune sedi politico-amministrative.

In tal senso, la ricerca si concluderà in modo da rendere utilizzabile (e quindi trasferibile) determinate risultanze: una prima sarà costituita dalla elaborazione di un “format” (linee guida) che consenta a un piccolo comune (in Italia, secondo i dati Istat 2001, sono il 72% del totale e più del 50% del territorio) in generale con poche competenze tecniche ed esigue risorse, di formulare un programma di intervento con il quale poter richiedere finanziamenti all’Unione Europea; una seconda sarà elaborare delle specifiche modalità di informazione e comunicazione al cittadino in modo da favorire forme di partecipazione adeguate e corrette in modo da condividere scelte non sempre condivisi-

bili dai cittadini al fine di promuovere un loro comportamento virtuoso.

In conclusione di questa nota sembra utile affermare che una volta valorizzato e alienato un bene, andrebbe posta la massima attenzione agli interventi di riqualificazione non dimenticando che rappresentano un’occasione, forse unica, per mettere a norma – sotto ogni profilo – un patrimonio che nel tempo è andato via via perdendo i connotati di “qualità.” ‘Messa a norma’ che in altri termini significa tenere presente tutto il suo ciclo di vita e restituire (e/o adeguare) all’edificio quelle qualità che nei fatti tornano a vantaggio della comunità, sia che essa fruisca direttamente delle differenti funzioni che l’edificio è chiamato a svolgere, sia che se ne avvantaggi indirettamente per gli aspetti “qualitativi” che esso riverbera nel contesto nel quale è inserito. Va da se, e sarebbe un errore clamoroso non farlo, che, nel momento che si interviene per valorizzare un bene non ci si limiti a soddisfare di volta in volta singoli requisiti (significherebbe poi intervenire successivamente altre n volte per mettere a norma tutti gli altri aspetti), ma si strutturi la progettazione in modo che, nell’insieme e in modo organico, siano tenuti compresenti tutti gli interventi che nel loro complesso garantiscano la dovuta qualità, anche morfologica, che un edificio, oggi, deve possedere.

Interventi da programmare e progettare tenendo conto del Life Cycle Thinking.

#### REFERENCES

- Decreto Legge 201/2011, G.U. Supp.ord. n.251/L.
- Cumo F. (a cura di), (2011), *SoURCE - Sustainable Urban Cells-Quintily spa*, Roma.
- Sferra A.S., (2010) *e CO<sub>2</sub> edilizia – la misura del danno da inquinamento* - Edizioni Kappa, Roma.
- Colombo E., Michelangeli A. e Stanca L., (2012), *Città italiane in cerca di qualità - dove e perché si vive meglio* - Università Bocconi Editore, Milano.

## Il "Progetto dei servizi" negli interventi di valorizzazione del patrimonio

Anna Maria Giovenale

Prendendo spunto dalla definizione del concetto di «Valorizzazione» come "Esercizio delle funzioni e disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica dello stesso"<sup>1</sup>, un primo quesito che viene posto, al fine di garantire tali condizioni, attiene alle modalità per ottenere e mantenere adeguati livelli di qualità: come assicurare il risultato e il mantenimento costante e nel tempo della rispondenza alle aspettative della committenza e della collettività? Il quesito rimanda allo stretto legame tra il concetto di valorizzazione e il concetto di servizi; in particolare, un ruolo strategico assume, in questo ambito, la gestione del patrimonio immobiliare e, soprattutto, si assume un 'cambio di paradigma', rivolto interamente alla gestione del patrimonio: il 'bene' da intendersi come 'servizio', il bene come valore che si evolve nel tempo. L'ambito di interesse è quello del *Facility Management*, nell'accezione più ampia, complessa ed articolata; vale a dire: «la gestione integrata dei servizi di supporto per il funzionamento, la fruizione e la valorizzazione dei beni immobiliari di proprietà pubblica»<sup>2</sup>.

I 'servizi-chiave' cui si fa riferimento sono quelli considerati tra i più rappresentativi del mercato italiano e maggiormente integrati con il funzionamento, la fruizione, la valorizzazione del patrimonio immobiliare: servizi di manutenzione; di gestione e riqualificazione energetica; di pulizia e igiene ambientale; di gestione degli spazi e di anagrafica informatizzata, cui si possono aggiungere: quelli di ristorazione; di vigilanza e guardiana; di logistica; di supporto agli uffici; di supporto alle reti It e assistenza software.

Per completare il quadro, si ritiene utile riportare, di seguito, alcuni dati particolarmente significativi riferiti alla trasformazione del tessuto imprenditoriale legato al settore dei servizi.

Secondo lo studio dal titolo: "*Il mercato del Facility Management in Italia negli anni 2000*" presentato nel 2011 dal CRESME, in collaborazione con CNA Costruzioni e Anaepa-Confartigianato, «"... Mentre la crisi colpisce l'economia italiana, e gli appalti di opere pubbliche tradizionali, quelli della sola esecuzione, passano dai 15,6 miliardi di euro del 2007 agli 11,2 del 2010, gli appalti di *Facility Management* vivono un boom senza uguali. Un boom 'trascurato', di cui si sa poco: certo è che nel 2007 venivano messi in gara servizi per 24 miliardi di euro, e nel 2010, con un percorso di continua crescita, si è saliti a 36 miliardi di euro. Un mercato che cresce nei tre anni della grande crisi del 50%, mentre le opere pubbliche diminuiscono del 30%....»

Un'elevata proliferazione di appalti di servizi legati alla valorizzazione del patrimonio (di rilevante consistenza economica e di fortissimo impatto sui cittadini) spesso, però, non adeguatamente e

non consapevolmente governati dalle committenze ed eseguiti dalle imprese. Di fronte alla dimensione del mercato, in forte espansione in Italia, attraverso approfondite indagini<sup>3</sup>, è stato infatti evidenziato come si rilevi un significativo ritardo rispetto alla qualità, all'importanza e all'attenzione culturale in termini di ricerca, studio e analisi rispetto agli altri paesi europei, anche se l'Italia (secondo molti osservatori esteri) rappresenta nel campo del Facility Management uno dei mercati ritenuti più promettenti per le positive dinamiche di crescita del settore.

L'integrazione dei processi di valorizzazione del patrimonio con gli appalti di servizi, pone in evidenza come, a livello di normativa (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e relativo regolamento di attuazione) sia stato effettuato un importante tentativo nell'attribuire riconoscibilità al settore dei servizi nell'ambito di quello più ampio degli appalti, senza però definire con precisione gli elementi qualificanti, che potrebbero, come anticipato in premessa, orientare la committenza pubblica e le imprese verso la garanzia di rispondenza, in termini di qualità, dei servizi integrati nei processi di valorizzazione del patrimonio ai bisogni e alle necessità degli utilizzatori e del mantenimento, nel tempo, di adeguati livelli di prestazione della funzionalità degli immobili e dei servizi. In questo ambito, la partecipazione al "Laboratorio Patrimoni PA net"<sup>4</sup>, che ha preso il via nel novembre 2011, presso l'AVCP, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e forniture, con i "*Secondi stati generali del mercato dei servizi per la gestione e la valorizzazione dei patrimoni pubblici*", ha consentito di approfondire una serie di tematiche strettamente legate alla diffusione di una cultura della qualità e del management per programmare, progettare, realizzare e gestire consapevolmente i processi di esternalizzazione dei servizi rivolti ai patrimoni immobiliari pubblici.

Diversi sono stati i nodi critici che gli attuali Tavoli di Lavoro<sup>5</sup>, appositamente istituiti, hanno evidenziato, al fine di recepire ed organizzare contributi sia in termini di analisi che di proposte.

Relativamente agli appalti pubblici di servizi integrati per la valorizzazione del patrimonio immobiliare, le criticità emerse attraversano tutte le fasi processuali: carenze nella fase di programmazione e assenza di strumenti per la qualificazione delle stazioni appaltanti; esigenza di un più puntuale qualitativo sistema classificatorio dei servizi; inadeguatezza dei bandi di gara; assoluta carenza del «progetto di servizi»; distorsioni nel passaggio alla fase esecutiva (gara), in particolare nell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; non adeguata valutazione per le prestazioni relative alla gestione; carenza di un sistema di «Qualificazione» delle imprese chiaro e coerente; necessità di strumenti qualitativi di misurazione e monitoraggio dei risultati raggiunti.

Il quadro sopra riportato è sicuramente non esaustivo di tutte le problematiche emerse attraverso i diversi contributi nell'ambito dei Tavoli di Lavoro. Diversi nodi critici evidenziati sono comuni agli



appalti di servizi quanto a quelli dei lavori ma, contestualmente, occorre sottolineare come nella specifica materia dei servizi, siano rintracciabili evidenti lacune della normativa che lasciano eccessivi margini di discrezionalità e di indeterminazione tanto alle stazioni appaltanti quanto alle imprese, con ricadute negative in termini di qualità dei risultati e di rispondenza alle effettive esigenze.

Un tema che sicuramente riveste un grandissimo interesse è quello del «progetto dei servizi»: la definizione dei contenuti di ciò che viene richiesto dalla stazione appaltante, in termini di servizi, per valorizzare il patrimonio e i contenuti di ciò che viene offerto dalle imprese nelle gare relative agli appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

È stato più volte sottolineato, nel corso del dibattito, che mentre per quanto attiene la progettazione delle Opere pubbliche esistono definizioni approfondite e consolidate (si pensi alle disposizioni del regolamento di attuazione del Codice degli appalti e a tutta la letteratura scientifica sui contenuti dei documenti dei singoli stadi di approfondimento tecnico della progettazione: preliminare, definitiva ed esecutiva), per quanto attiene il progetto dei servizi, il tema della definizione dei contenuti sembrerebbe non essere addirittura sentito, né percepito sia da parte delle Amministrazioni che da parte delle imprese.

Da qui, le riflessioni che emergono stimolano alcuni interrogativi che potrebbero contribuire, nel tentativo di fornire delle risposte, alla formulazione di indirizzi, criteri per l'elaborazione del progetto dei servizi per la valorizzazione del patrimonio.

Sono ipotizzabili, come nel caso delle opere pubbliche, successivi stadi di approfondimento tecnico del progetto? Che livello differente di dettaglio devono avere il capitolato e il progetto, a seconda dei servizi che devono essere esternalizzati? Di conseguenza, quali competenze sono necessarie per la predisposizione dei documenti a base di gara e per la valutazione delle offerte nelle procedure di affidamento dei servizi per la valorizzazione del patrimonio pubblico, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa? Quali competenze per lo sviluppo dei progetti?

Procedendo con ordine, va riportato che nella normativa vigente si fa riferimento solo ad un capitolato ma non si evince nessuna indicazione sui livelli di *performance*.

A monte di tutto il processo, proprio in virtù del fatto che si parla di servizi per la valorizzazione del patrimonio, non può non esistere una fase che preveda: la definizione dello stato di conoscenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare; l'analisi dei bisogni e delle esigenze degli utilizzatori delle *facility*; la determinazione del livello di prestazioni della funzionalità degli immobili oggetto di valorizzazione. La conoscenza adeguata dello stato di fatto e la chiarezza del committente sono tra gli elementi fondamentali per la riuscita degli interventi di esternalizzazione dei servizi finalizzati alla valorizzazione del patrimonio. Risulta quindi indispensabile la fase di analisi/verifica di fattibilità, i cui esiti è necessario che costituiscano documentazione a base di gara e che siano riportati in un documento assimilabile al «documento preliminare alla progettazione». Deve inoltre essere previsto il dialogo e il coinvolgimento dell'utente nelle diverse fasi del ciclo di vita del contratto, in particolare per quei servizi che hanno un forte impatto sugli utenti.

Per quanto attiene l'articolazione del progetto dei servizi in più stadi di approfondimento tecnico è difficile pensare ad una trasferibilità automatica dei tre stadi della progettazione al settore dei

servizi (come per le Opere pubbliche che, comunque, richiedono diversificazioni in termini di contenuti, a seconda di vari aspetti), in particolare se si pensa alla diversa natura dei servizi che si possono contemplare per la valorizzazione del patrimonio.

Un utile riferimento è la norma UNI<sup>6</sup> «*Global service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari. Linee guida*» che indirizza sia il committente, in particolare per valutazione delle criticità delle attività esternalizzabili in rapporto alle strategie di gestione del patrimonio immobiliare, relativamente alla definizione dei livelli di prestazione che si intendono raggiungere (oltre alla definizione delle soglie di convenienza economico-finanziaria), sia i soggetti che partecipano alla gara relativamente all'impostazione del progetto di offerta.

È evidente come nel caso degli appalti che prevedano l'esternalizzazione dei servizi per la valorizzazione del patrimonio, assumano un ruolo fondamentale: il documento di indirizzo del committente (comprensivo delle analisi sopra indicate); il capitolato che deve essere esigenziale-prestazionale e puntuale sui livelli di prestazione richiesti (entrambi i due documenti potrebbero rappresentare il progetto posto a base di gara); il progetto presentato dall'offerente (per il quale, anche a seconda dei servizi richiesti) potrebbero essere previsti due livelli differenti di approfondimento: uno di carattere preliminare e l'altro esecutivo, relativo alle soluzioni tecniche ed organizzative. Queste ipotesi mettono in luce, ovviamente, un cambio di rotta rispetto all'attuale gestione degli appalti di servizi per la valorizzazione del patrimonio: la necessità di competenze tecnico-manageriali per quanto attiene la predisposizione dei documenti a base di gara, di nuove competenze tecniche sia per i partecipanti, che per i valutatori: competenze, che, allo stato attuale, nessuna normativa richiede e che sono, sicuramente, tutte da costruire.

#### NOTE

<sup>1</sup> Il riferimento è all'art.6 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio» che recita testualmente: «*La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale*».

<sup>2</sup> Libro verde Patrimoni PA net. Analisi, indirizzi e proposte per il mercato dei servizi di gestione per i patrimoni pubblici, Forum PA, Terotec, 2011.

<sup>3</sup> CRESME, Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori, Il mercato della progettazione architettonica in Italia, edizione Il Sole 24 ORE S.p.A., Milano, 2008.

<sup>4</sup> Il «Laboratorio Patrimoni PA net» è nato nel 2010 dall'alleanza tra Forum PA e Terotec ed ha prodotto il già citato «Libro verde», frutto dell'attività dei Tavoli «Committenze e Imprese», con il coordinamento di tre soggetti-chiave: AVCP, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici; ITACA, Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale per le Regioni e le Province autonome; TAIIS, Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi. Ai Tavoli di lavoro hanno preso parte: Associazioni delle PA; Imprese; Pubbliche Amministrazioni centrali e locali; Università e Centri Studi.

<sup>5</sup> Proseguendo il lavoro già avviato, i Tavoli di Lavoro di Patrimoni PA net hanno incentrato l'attenzione (nell'attuale ciclo di lavoro) sui problemi legati all'inadeguatezza e carenza delle norme vigenti in materia di appalti pubblici di servizi settoriali. Le attività sono organizzate e sviluppate attraverso due Tavoli di Lavoro tra loro correlati: Tavolo «Razionalizzazione processi di gara»; Tavolo «Qualificazione operatori».

<sup>6</sup> Norma UNI 11136:2004

## Valorizzazione e alienazione del patrimonio edilizio pubblico: il caso degli ex ospedali psichiatrici

Tiziana Ferrante

Nell'ambito dei processi di valorizzazione ed alienazione del patrimonio edilizio pubblico sicuramente emblematico è il caso degli ex ospedali psichiatrici che, a seguito dell'entrata in vigore della legge 180 del 1978<sup>1</sup> nota come 'legge Basaglia', avrebbero dovuto essere chiusi per dar luogo ad una 'diversa utilizzazione' secondo quanto previsto dalla legge 833<sup>2</sup> dello stesso anno.

La specificità del caso si ritrova anche nel fatto che, pur non costituendo in assoluto un precedente rispetto alle iniziative di alienazione di un patrimonio pubblico, è sicuramente da ritenersi fra i primi che, attraverso la legge finanziaria del 1994, ponevano in termini di urgenza la necessità di 'mettere a reddito' le risorse parzialmente inutilizzate del patrimonio ex psichiatrico delle Aziende USL.

La sua portata, in termini di politica sociosanitaria, risiede nel fatto che l'operazione di alienazione contribuiva concretamente al processo di chiusura degli ospedali psichiatrici in quanto, i proventi dell'alienazione delle strutture non erano finalizzati a 'fare cassa' ma ad essere reinvestiti in strutture di salute mentale da dislocare sul territorio, a supporto degli indirizzi che Basaglia – in termini del tutto innovativi rispetto alle pratiche psichiatriche del tempo – aveva divulgato in Italia ed all'estero. È opportuno ricordare che al momento dell'approvazione della Legge 180, su 95 Province italiane, il 55% aveva un ospedale psichiatrico pubblico; il 18% si avvaleva d'istituzioni private; il 27% inviava i propri cittadini in manicomi di altre Province.

Dalla Basaglia ad oggi sono passati oltre 30 anni e quindi una riflessione, solo limitatamente alla dismissione degli ex ospedali psichiatrici, va fatta sia per capire 'se' e 'cosa' si è (o non) fatto, (soprattutto per chi si occupa di edilizia sociosanitaria ai vari livelli, dagli ospedali agli hospice, dagli ambulatori alle RSA, ecc.), sia perché oggi il tema della valorizzazione ed alienazione rientra – con maggiore urgenza, per non dire prepotenza – negli obiettivi governativi: capire quindi le cause delle 'luci' e delle 'ombre' che hanno caratterizzato per un (troppo) lungo periodo di tempo 'quel' processo di alienazione può forse fornire interessanti elementi di ponderazione. Quindi, pur nei limiti di un limitato spazio a disposizione, lo spunto offerto da questo numero monografico permette di ripercorrere molto sinteticamente una serie di esperienze per fare il punto su quanto fatto, ma soprattutto su quanto non fatto cercando di comprendere le articolate e complesse cause e concause che lo hanno determinato.

Inoltre, sia pure per cenni, può tornare di qualche utilità per ricostruire oggi un pezzo della storia sanitaria (e dell'edilizia sanitaria) nazionale.

Uno dei primi problemi emersi all'indomani della legge che imponeva la definitiva chiusura dei manicomi era appurarne la consistenza: operazione non facile a fronte dell'indisponibilità dei dati da parte di talune Istituzioni o della scarsa volontà di fornirli; dell'attendibilità dei dati stessi (una volta acquisiti) e dell'oggettiva difficoltà di interpretarli in quanto quasi sempre di tipo quantitativo e non qualitativo, peraltro mai contestualizzati in termini temporali, ma collocati in anni (se non decenni) differenti<sup>3</sup>.

Le stesse fonti nel corso degli anni, non sono mai state omogenee.

Alcuni dati significativi, riferiti alla fine degli anni '70 e '90<sup>4</sup> riferiscono la seguente situazione:

- anno 1978: 100 manicomi con 110.000 degenti;
- anno 1996: 76 ospedali psichiatrici con 17.000 degenti (di cui 12.000 in 63 ospedali pubblici e 5.000 ospitati in 13 strutture private);
- anno 1998: 40 ex manicomi con 7.000 pazienti.

Sempre dati del 1998<sup>5</sup> si riferiscono alla grave situazione degli OPG, Ospedali Psichiatrici Giudiziari (6 in tutto) che all'epoca ospitavano circa 1050 pazienti, oggi dai dati del Dap ridotti a 1024<sup>6</sup>. Problema quest'ultimo che potrebbe finalmente avviarsi a soluzione con la loro chiusura, prevista per il 31 marzo 2013 nell'ambito del Decreto 'svuota carceri', grazie allo stanziamento di 180 milioni di euro che il Governo ha destinato alla realizzazione di nuove 20 strutture regionali (o alla riconversione degli OPG esistenti) per garantire l'attuazione del loro superamento<sup>7</sup>.

Altri dati ancora emergono da uno studio promosso dalla Fondazione Benetton condotto tra il 1996 ed il 1998, in concomitanza della chiusura delle strutture manicomiali, intitolato "Per un atlante degli ospedali psichiatrici pubblici in Italia" in cui viene fotografata complessa ed articolata situazione delle strutture, riferita ad un campione di circa 70 complessi che al 1996 rappresentavano gli ospedali psichiatrici provinciali esistenti in Italia.

Per quanto il quadro non sia esaustivo, lo studio consente per lo meno di avere i dati più aggiornati su un campione significativo di questo patrimonio in termini di eterogeneità, datazione, ubicazione, consistenza, caratteristiche tipologiche, presenza di spazi verdi, ecc., ponendone in evidenza il potenziale valore. Impressionante è il dato riferito all'area complessiva degli ospedali psichiatrici provinciali analizzati: una decina di milioni di mq, ubicati un quarto nei centri urbani e circa due terzi nelle periferie delle città, con maggiore diffusione al Nord.

Un quadro a scala nazionale, comunque molto articolato ed ancora purtroppo lacunoso; al punto tale che alcune informazioni stratificatesi nel corso degli anni, emergono anche da Commissioni, Convegni, ecc...che, trattando dello stato di attuazione della riforma psichiatrica, indirettamente forniscono informazioni anche sugli aspetti edilizi. Come ad esempio: i dati del

CENSIS del 1994; quelli del Ministero della Sanità del 1998<sup>8</sup>; i Progetti-Obiettivo “Tutela della salute mentale” 1994/96 e 1998/2000; quelli trasmessi dal Ministero della Salute nel 2005 e gli ultimi nel 2010 alla Camera dei Deputati<sup>9</sup>, che dal '99 monitora l'andamento dei programmi regionali.

Ancora ad oggi, risultano quindi estremamente lacunose e frammentarie le notizie sull'entità di tale patrimonio, sull'attuale proprietà, sui vincoli, sullo stato di conservazione, sul valore e sulle potenzialità. Da sottolineare preliminarmente, in termini generali, che il ritardo nell'attuazione della 'Basaglia', ha determinato nelle strutture, con anni di abbandono, un incremento delle condizioni di degrado, fatiscenza, insicurezza fino quasi all'inagibilità.

Quello che è emerso dagli studi condotti<sup>10</sup> riflette un quadro estremamente diversificato e caratterizzato a livello delle singole realtà regionali, rispetto al quale (nella maggior parte dei casi) le strutture edilizie già adibite al ricovero psichiatrico, rientrano nei seguenti gruppi:

- a) edifici preesistenti all'uso manicomiale;
- b) edifici progettati e costruiti per la specifica destinazione psichiatrica, tra la fine ottocento ed il periodo fra le due guerre;
- c) edifici progettati e costruiti negli ultimi decenni per la specifica destinazione.

Per quanto attiene il primo gruppo di edifici preesistenti all'uso manicomiale, esso è costituito da edifici sorti per altri fini ed altre funzioni, spesso per ospitare comunità monastiche, pervenuti alla proprietà demaniale in genere dopo l'Unità d'Italia ed utilizzati dalle nuove amministrazioni per le più varie funzioni pubbliche, fra cui quella manicomiale. La loro conversione si era tradotta -nei fatti- in un'utilizzazione degli spazi disponibili senza una preventiva ristrutturazione, oppure era sfociata in interventi pesantemente condizionati dai caratteri tipologici e strutturali delle preesistenze e dalla difficoltà di sostenere i reali costi per una ristrutturazione completa. Le superfici complessive, in genere di limitate dimensioni, hanno una localizzazione prevalentemente urbana, sia nei capoluoghi di provincia che nei centri minori.

Gli edifici, prevalentemente in muratura portante, sono del tipo compatto a corte, dotati di giardini ed orti ricompresi in una cinta muraria.

In un secondo gruppo rientrano gli edifici progettati e costruiti fino alla seconda guerra mondiale con specifica destinazione psichiatrica che presentano un'ubicazione (almeno inizialmente) isolata, - spesso in prossimità di centri minori- inseriti in un'area di grandi dimensioni che, a seguito di fenomeni di espansione urbana, è stata progressivamente occupata da nuovi edifici. Questi complessi sono caratterizzati da tipologie 'a padiglioni' o 'a blocchi isolati' che raramente presentano collegamenti fra essi; sono prevalentemente monoplano con articolazione distributiva per grandi corsie dormitorio. In questi insiemi, la consistenza edilizia ed il rapporto iniziale fra area disponibile e volumetria appare generalmente alterata da massicci ampliamenti, sopraelevazioni e dalla costruzione dei nuovi padiglioni di notevoli dimensioni.

Nel terzo ed ultimo gruppo (edifici progettati e costruiti per la specifica destinazione negli ultimi decenni) rientrano in gran parte complessi non ultimati e spesso non utilizzati, nemmeno

parzialmente, per il ricovero dei malati psichiatrici. Ospedali quindi di capacità ricettiva di circa 500 posti letto (con l'introduzione dell'unità psichiatrica), generalmente ubicati fuori del capoluogo di provincia o presso piccoli centri del territorio, che presentano rispetto agli altri due gruppi un notevole incremento degli spazi destinati ad attività comuni di svago e di lavoro. L'esistenza di un certo numero di ospedali di questo gruppo non ultimati o addirittura rimasti arretrati nella realizzazione (in conseguenza dei finanziamenti a singhiozzo e, successivamente, per gli orientamenti innovativi di molte amministrazioni, sanciti poi per tutte dalla legge 180/78) rappresenta forse l'aspetto più pesante del problema della riconversione ed alienazione.

La grande maggioranza degli ex ospedali psichiatrici occupa dunque un posto (e può giocare un ruolo) cruciale nella conformazione e nella vita delle città interessate: quasi il 85% è sede di strutture sanitarie 'altre' (uffici amministrativi, poliambulatori) e solo il 15% è esclusivamente 'cittadella' sanitaria. Nell'ambito di queste, alcune sono sedi universitarie, altre sedi scolastiche, molte accolgono attività private (cooperative sociali, soprattutto) o servizi al pubblico (teatri, impianti sportivi, centri sociali). L'esperienza evidenzia che, a tutt'oggi, almeno nella metà degli ex ospedali psichiatrici potrebbero essere portati avanti programmi di salvaguardia e valorizzazione.

Il valore di tali strutture risiede nel fatto che spesso sono autentiche micro-città, campo di avanzate sperimentazioni tipologiche e tecnologiche, frutto di una proficua collaborazione tra ingegneri, architetti e celebri psichiatri dell'epoca. L'evoluzione dei modelli, dal complesso a struttura compatta, al sistema 'a padiglioni', ai 'villaggi-giardino', fino all'introduzione di laboratori e colonie agricole per l'ergoterapia, rende l'idea del dibattito architettonico specialistico che si è di continuo sviluppato attorno a tali tematiche.

Ovviamente, come già anticipato, il processo è stato molto lungo e sofferto e non può affermarsi con certezza se ed in che misura, a scala nazionale, sia stato portato a compimento poiché da un certo punto in poi è mancato un monitoraggio a livello ministeriale a seguito della passaggio di competenza alle Regioni; di certo è noto che dopo l'obbligo della chiusura si è dovuti intervenire più volte, attraverso le leggi finanziarie, per ribadire la finalità in base alla quale i proventi delle alienazioni dovevano essere utilizzati a favore del 'Progetto-obiettivo tutela della salute mentale'. Questo è quanto emergeva sia nelle disposizioni introdotte dalle Finanziarie del 1995<sup>11</sup>, del 1997<sup>12</sup> che del 2001<sup>13</sup> nelle quali si prospettava, specificatamente, l'alienazione del patrimonio pubblico ex psichiatrico e la relativa 'messa a reddito'. Tuttavia, in questo alternarsi di 'luci' ed 'ombre', alcune esperienze positive sono state condotte.

A titolo puramente esemplificativo, fra quelle positive se ne citano alcune.

Il caso esemplare di Venezia e dello storico manicomio di San Servolo, tra le prime strutture ad essere chiuse lo stesso anno dell'approvazione della legge n.180. L'Amministrazione provinciale, che ha conservato sempre la proprietà dell'Isola, a partire dagli anni '90 ha avviato un'importante operazione di recupero per trasformare questo luogo di sofferenza in uno spazio di promozione multiculturale che ha restituito alla città di Venezia un patrimonio di grande valore architettonico diventando un

prestigioso centro di eventi ed attività culturali di carattere internazionale, fra le quali:

- l'insediamento del Centro europeo di formazione degli artigiani e la conservazione del patrimonio architettonico, organismo di emanazione del Consiglio d'Europa

- un Centro internazionale di istruzione universitaria e di ricerca - laboratori che vengono assegnati al "Centro europeo di Venezia per i mestieri della conservazione del patrimonio architettonico" e, nell'anno successivo, i lavori degli immobili destinati a residenza per gli ospiti delle attività di studio, formazione e ricerca: l'isola assume la configurazione di un grande campus interuniversitario internazionale con studenti e professori provenienti da tutto il mondo.

- il grande parco.

Il comprensorio dell'ex Ospedale Psichiatrico a Trieste, anch'esso tra i primi ad essere chiuso nel 1977, consistente in quaranta edifici, di varie dimensioni, collegati tra loro ed alla rete urbana cittadina da una rete viaria interna, inserito in un parco di circa 22 ettari nel rione "San Giovanni", dove la Provincia ha ceduto otto edifici di sua proprietà all'Università degli Studi di Trieste, parte dei quali già recuperati, e ha recentemente 'restituito' alla città il teatrino dedicandolo il 21 luglio dello stesso anno a Franco e Franca Basaglia ed aver provveduto alla ristrutturazione e al recupero funzionale del sito. La valorizzazione dell'intero comprensorio che, architettonicamente, si presenta come un insieme quasi omogeneo e rappresenta indubbiamente una delle aree vissute più interessanti di Trieste, ha assunto una connotazione organica pur nelle diversità istituzionali delle missioni dei singoli enti che sono presenti sull'Area (Provincia, Azienda Sanitaria, Università, Comune di Trieste).

Queste, a titolo esemplificativo, le esperienze positive, fra le altre, fin qui svolte; di quelle negative e/o caratterizzate da inerzia forse è meglio sorvolare.

Un caso a parte è costituito dal Santa Maria della Pietà di Roma; emblematico delle luci ed ombre, dei ritardi e delle accelerazioni, degli 'stop and go', per le innumerevoli iniziative ed occasioni non sfruttate a pieno (cfr. legge finanziaria del 1997; Protocollo d'intesa sottoscritto tra Comune di Roma, Provincia di Roma, Regione Lazio ed Azienda USL Roma E del 1997; il Piano degli interventi per il Giubileo per Roma Capitale e legge speciale n.651/96 per il grande Giubileo del 2000; Accordo di programma MIUR/Azienda USL/ Enti locali; inserimento nelle nuove centralità del Nuovo Piano Regolatore di Roma; Campus universitario e residenze per studenti legge n.338/2000).

Tra i più importanti d'Italia per il suo particolare pregio urbanistico, architettonico e vegetazionale, tra i primi ad ottemperare la legge Basaglia dal 1981, rimane oggi ancora al centro del dibattito politico riguardo all'uso, alla valorizzazione, all'apertura al quartiere che lo ospita, alle numerose occasioni perdute ed alle potenzialità (ancora inesprese) di un insieme di grande pregio, del quale si parlerà a seguire nel contributo di Teresa Villani.

Ritornando al tema generale del patrimonio ex O.P., quali sono le possibili indicazioni e suggerimenti che si possono fornire? Un primo (che attiene solo in parte al tema di questo numero di *TECHNE*) è del tutto banale e scontato: sarebbe ora finalmente di concludere, e rapidamente, il processo iniziato con la legge 180 oltre 30 anni fa in modo da restituire ai cittadini volume-

trie, spazi e parchi che le nuove esigenze di servizi (soprattutto sociali) oggi impongono. Il che si configurerebbe alla stregua di un impegno morale (nei confronti di Basaglia e di quanti hanno voluto la legge 180) e di un risarcimento (nei confronti di quei tessuti urbani e di quei cittadini che per decenni hanno subito la presenza di una istituzione segregante).

Un secondo, consiste in una serie di avvertenze delle quali tenere conto, oggi, nel momento che si è chiamati a collaborare alla valorizzazione ed alienazione di parte del patrimonio edilizio pubblico. In primis i tempi: se saranno quelli impiegati per il segmento degli ex psichiatrici, non ha senso neppure iniziare; da qui, la calda raccomandazione di mettere a punto procedure snelle, rapide ed ovviamente riconducibili ad un'unica sede decisionale pur nell'assoluto rispetto delle articolate esigenze locali. Contestualmente, si pone l'esigenza di mettere in campo adeguate capacità professionali che sappiano gestire operazioni comunque caratterizzate da un alto livello di complessità.

Infine, ma non per questo l'ultimo, il problema di 'quale' valorizzazione; non si discute, data l'attuale situazione economica, che l'operazione debba apportare denaro (e preferibilmente adeguatamente rapportato al reale valore dell'immobile una volta ben valorizzato); ci si chiede solo se i cittadini, la comunità nel suo complesso, rimarrà del tutto esclusa dai vantaggi che detta operazione apporterà agli operatori, oppure se (ed in quale modo) potrà beneficiare, in via diretta e/o indiretta, di tale valorizzazione. È solo una domanda: in questo stesso numero di *TECHNE* altri collaboratori, con articolate e diverse competenze, porranno la stessa domanda e forniranno le risposte che ogni cittadino si aspetta.

#### NOTE

<sup>1</sup> Punti essenziali della legge 180/78: il definitivo divieto di nuovi ricoveri a partire dal 1981; il divieto di costruzione di nuovi ospedali psichiatrici; lo spostamento dell'asse dell'assistenza dalla degenza a servizi di comunità sul territorio; l'istituzione degli SPDC (reparti psichiatrici presso l'ospedale civile); la continuità terapeutica.

<sup>2</sup> Si fa riferimento all'art. 64 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale

<sup>3</sup> È del 1878, la prima indagine condotta dal Ministero dell'Interno in cui i 'manicomi' risultano separati rispetto ad altri ospedali: un totale di 15 strutture, presenti in tutte le Regioni settentrionali, assenti nelle Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata e Calabria. Inoltre, come si rileva da una successiva indagine svolta tra il 1954 ed il 1955 dall'ISTAT con l'Alto Commissariato per l'Igiene e la Sanità pubblica, risulta che dei 78 istituti neuropsichiatrici (manicomi), 32 risalgono al XIX secolo e 9 al XVIII secolo ed hanno una capacità ricettiva di 84.057 posti letto, a fronte delle case di cura psichiatriche private che sono 59 con 9.153 posti letto, per un totale 93.210 posti letto psichiatrici. Altro dato significativo riguarda la capacità media dei manicomi pari a 1077 posti letto.

<sup>4</sup> Stime della Funzione Pubblica CGIL sulla base dei dati del "Labos" e dell'Istituto italiano di medicina sociale

<sup>5</sup> "la Repubblica", 31 dicembre (9 maggio) 1998

<sup>6</sup> "la Repubblica", 12 febbraio 2012

<sup>7</sup> Fondamentale in tal senso è stato il lavoro svolto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta presieduta dal Sen. Ignazio Marino che ha dato notevole impulso alla chiusura delle strutture OPG di Aversa, Napoli, Barcellona Pozzo di Gotto, Castiglione delle Stiviere, Reggio Emilia, Montelupo Fiorentino ed alla realizzazione di 20 strutture in ambito regionale appositamente dedicate ai pazienti degli ex OPG, gestite dalla ASL ed esternamente protette dalla vigilanza della polizia penitenziaria.

<sup>8</sup>Nel luglio 1997 vengono resi noti i primi risultati dell'indagine conoscitiva sulla chiusura degli Ospedali psichiatrici condotta dalla Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati. La pubblicazione del Ministero della Sanità "Stato di attuazione del processo di superamento degli ospedali psichiatrici e di realizzazione dei dipartimenti di salute mentale" (1998) mette in evidenza che questo processo di chiusura riguarda 62 istituti pubblici e 14 istituti privati. Al 31 marzo 1998 risulterebbero già chiusi solamente 17 O.P. ed in particolare gli O.P. di Reggio Calabria (1992), Arezzo, Collegno-Grugliasco, S. Ambrogio di Valpolicella (VR), Rovigo (1994), Sacile (PN), Noventa Vicentina, Monselice (PD), Oderzo (TV) (1995), Feltre (BL), Treviso, Valdobbiadene, Perugia, Gorizia, Udine, Roncati (BO), Lolli (Imola) (1996). Tali dati risultano, tuttavia, contraddetti dai piani trasmessi dalle Regioni o dalle dichiarazioni rese dai loro rappresentanti nelle audizioni parlamentari. In non pochi casi è stata, infatti, deliberata una chiusura formale, di tipo burocratico-amministrativo, con la conseguente trasformazione dei "degenti" in "ospiti". Per circa 30 istituti viene dichiarato l'avvio del processo di chiusura e si rileva che i restanti istituti ancora aperti sono diventati strutture fatiscenti, spesso collocati in parchi stupendi. La Commissione evidenzia che vi sono state alcune iniziative positive ma che tuttavia, hanno mantenuto un carattere episodico e di improvvisazione.

<sup>9</sup>Nella relazione del Ministero della Salute sulle iniziative adottate a livello nazionale e regionale per la chiusura degli Ospedali Psichiatrici e per l'attuazione dei progetti-obiettivo in materia di tutela della salute mentale aggiornata al 30 giugno 2010, vengono ripresi i dati della precedente relazione trasmessa alla Camera nel dicembre 2005 in cui risultavano ancora in fase di conclusione, sul territorio nazionale, i programmi di chiusura di quattro ex O.P. privati convenzionati, due in Puglia, uno in Lombardia ed uno in Sicilia. Tali dati vengono aggiornati e dichiarata la definitiva chiusura di tutti gli ex O.P. avvenuta, per gli ultimi quattro, tra il 2007 e il 2010.

<sup>10</sup> Donini V., Palumbo R., "La consistenza delle strutture già destinate ad ospedale psichiatrico e criteri metodologici da utilizzare per la loro conversione", in "Qualesalute" n.7., Milano, F. Angeli, 1981; AA.VV., "Per un atlante degli ospedali psichiatrici pubblici in Italia", Fondazione Benetton studi e ricerche, dattiloscritto, 1998

<sup>11</sup> Legge n. 724 del 23/12/94, in cui all'art. 3, comma 5 si attribuiscono competenze alla Regioni, che nel quadro delle attivazioni delle strutture residenziali previste dal progetto obiettivo "Tutela della salute mentale 1994-1996" (DPR 7 aprile 1994, GU n. 93 del 22 aprile 1994) devono provvedere alla chiusura dei residui ospedali psichiatrici entro il 31 dicembre 1996; mentre alle USL il compito di utilizzare i beni mobili ed immobili degli ospedali psichiatrici dimessi (non utilizzabili per altre attività di carattere sanitario) alla produzione di reddito attraverso la loro vendita (anche parziale) degli stessi con diritto di prelazione per gli Enti pubblici, o la locazione. I redditi prodotti sono utilizzati per l'attuazione di quanto previsto dal progetto-obiettivo "Tutela della salute mentale 1994-1996", per interventi nel settore psichiatrico, e dai relativi progetti regionali di attuazione

<sup>12</sup> legge n. 662 del 28/12/96, in cui all'art.1, comma 20, fermo restando la scadenza del 31 dicembre 1996 per la chiusura degli ospedali psichiatrici in attuazione alla legge Basaglia e quanto previsto dall'articolo 3, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, si attribuiva alle Regioni il compito di adottare entro il 31 gennaio 1997 appositi strumenti di pianificazione per l'attuazione di quanto previsto dal progetto-obiettivo "Tutela della salute mentale 1994-1996"; inoltre, al comma 21 si ribadiva che i beni mobili ed immobili degli ospedali psichiatrici dimessi, non utilizzabili per altre attività di carattere sanitario, fossero destinati dalle USL competenti alla produzione di reddito, attraverso la vendita, anche parziale, degli stessi con diritto di prelazione per gli enti pubblici, o la locazione, finalizzando i redditi prodotti per l'attuazione del progetto-obiettivo "Tutela della salute mentale 1994-1996.

<sup>13</sup> Legge 23 dicembre 2000 n. 388, art.98, comma 3 in cui si rafforza da un lato la finalizzazione dei beni mobili e immobili degli ex ospedali psichiatrici "già assegnati o da destinare alle aziende sanitarie locali o alle aziende ospedaliere" destinati da esse alla produzione di reddito attraverso "la vendita anche parziale degli stessi, con diritto di prelazione per gli enti pubblici, o la locazione", nonché la prioritaria utilizzazione per la realizzazione di

strutture territoriali residenziali, centri diurni con attività riabilitative destinate ai malati mentali, in attuazione degli interventi previsti dal piano sanitario nazionale 1998-2000 DPR 23 luglio 1998, GU n. 288 del 10 dicembre 1998 e dal progetto obiettivo "Tutela della salute mentale 1998-2000 (DPR 10 novembre 1999, GU n. 274 del 22 novembre 1999). La novità rispetto alle precedenti finanziarie è qualora risultino disponibili ulteriori somme, dopo l'attuazione di quanto previsto, le Aziende Sanitarie potranno utilizzarle per altre attività di carattere sanitario.

## REFERENCES

AA.VV., (1998), "Per un atlante degli ospedali psichiatrici pubblici in Italia", Fondazione Benetton studi e ricerche, dattiloscritto.

Anderle R., "Un luogo per le nuove politiche sociali: il progetto di riutilizzo dell'ex ospedale psichiatrico di Pergine Valsugana", ed. Fondazione Museo Sorico di Trento, Trento, 2002

Colasanto C., (2008), "Basaglia: prima e dopo la legge che chiuse i manicomi", in "Il Sole 24 Ore", 10 ottobre.

Custodero A., (2012), "Addio manicomi giudiziari: da oggi mille detenuti in cerca di una seconda vita", in "La Repubblica", 10 febbraio.

Di Giorgio C., (1998), "Venti anni fa l'Italia disse addio ai manicomi", in "La Repubblica", 9 maggio.

Donini V. e Palumbo R., (1981), "La consistenza delle strutture già destinate ad ospedale psichiatrico e criteri metodologici da utilizzare per la loro conversione", "Qualesalute" n.7, Milano, F. Angeli.

Esposito G., (1999), "Lex manicomio è un patrimonio", "Il Sole 24 ore-Sanità" del 13-19 luglio.

Grandi C. e Taiani R. (a cura di) (2002), "Alla ricerca delle menti perdute: progetti e realizzazioni per il riutilizzo degli ex ospedali psichiatrici nei territori italiani appartenenti all'Impero asburgico", ed. Fondazione Museo storico trentino, collana *Quaderni archivio trentino*, Trento.

Ferrante T., (1996), "Condition and perspectives of the public health properties changes: the situation of former psychiatric hospitals", in Del Nord R. (a cura di) "Continuing updating and upgrading of existing health care facilities", Polistampa Firenze.

Ferrante T., (1999), "Scene da un patrimonio. Valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico", Roma, Kappa.

Magris C., (2009), "Così è stato tradito Basaglia: successi (e lacune) di una legge", "Corriere della Sera", 14 maggio.

Provincia di Trieste, (2008), "L'Ospedale psichiatrico San Giovanni di Trieste. Storia e cambiamento 1908-2008", Provincia di Trieste.

Relazione sulle iniziative adottate a livello nazionale e regionale per la chiusura degli ospedali psichiatrici e sull'attuazione dei progetti-obiettivi.

"Tutela della salute mentale 1994-1996", 30 giugno 2010 [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indicecesti/126/001/intero.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indicecesti/126/001/intero.pdf)

Salute mentale, La normativa che regola l'assistenza psichiatrica: la Legge 180 del 1978, il Progetto Obiettivo "Tutela della salute mentale" 1994-1996; il Progetto Obiettivo.

"Tutela della salute mentale" 1998-2000 <http://www.salute.gov.it/dettaglio/pdPrimoPiano.jsp?id=115&sub=5&lang=it>

Sammartano A., (2003), "La riconversione da Ospedale psichiatrico a cittadella della salute", edizioni L'Epos, Palermo.

Vanzan Marchini Nelli E. e Funari N., (2007), "Il recupero di san Servolo e la valorizzazione dell'arcipelago di Venezia", in Colucci S. (a cura di), *Atti del XLVI Congresso della Società Italiana di Storia della medicina 1907-2007*, ed. Cantagalli, Siena.

Sul recupero del manicomio di San Servolo, Venezia: [http://www.fondazioneanservolo.it\\_html\\_home.asp](http://www.fondazioneanservolo.it_html_home.asp)

## Il Santa Maria della Pietà di Roma: i numerosi ma vani tentativi per la sua valorizzazione dalla chiusura ad oggi

*Teresa Villani*

L'ex ospedale psichiatrico del Santa Maria della Pietà di Roma costituisce, nell'ambito della tematica della valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, un caso rappresentativo, caratterizzato da un continuo susseguirsi di programmi finalizzati alla riconversione e riqualificazione, tutti parziali, occasionali, di breve respiro, mai organici, ma soprattutto mai riferiti all'intero complesso.

Tra i fattori principali che hanno ostacolato il proseguimento di iniziative avviate con entusiasmo ed adeguate premesse, sicuramente vanno annoverati: il consistente numero di "attori" coinvolti (Regione Lazio, Comune di Roma, Azienda ASL RM "E", Università, comitati di quartiere, associazioni culturali); la difficoltà di gestire e perseguire da parte degli stessi soggetti coinvolti obiettivi diversi a volte contrastanti; la complessità degli adempimenti procedurali con i quali le Pubbliche Amministrazioni si sono trovate ad avviare, controllare e gestire processi di valorizzazione ed alienazione del proprio patrimonio in assenza di chiare modalità operative.

Il tutto, cosa che si ripropone ancora oggi nella sua scottante attualità, in assenza di un chiaro, in assenza di un chiaro, organico e condiviso piano strategico.

Obiettivo di questo contributo è quello di ripercorrere le iniziative intraprese che hanno visto come oggetto di un programma di valorizzazione un complesso manicomiale di grande valore storico-culturale, dalla conclusione del processo di chiusura avvenuto a seguito della legge Basaglia del 1978, fino agli ultimi provvedimenti del 2011. Nell'arco di circa trenta anni, l'Ospedale psichiatrico provinciale "S. Maria della Pietà" ha rappresentato un centro di interesse e un fertile terreno di sperimentazioni di metodologie e procedure per la valorizzazione del patrimonio ospedaliero. Tuttavia, nonostante nel tempo si siano avvicinati numerosi programmi ed iniziative che prevedevano il coinvolgimento attivo e la collaborazione tra le numerose Istituzioni interessate, per perseguire la finalità sociale della dismissione della funzione manicomiale e la produzione di proventi derivanti dall'alienazione o da un utilizzo alternativo delle strutture per poter realizzare altre forme (territoriali) di assistenza psichiatrica<sup>1</sup>, non sono stati raggiunti i risultati auspicati.

Si tratta di un patrimonio pregiato edificato nel 1913, costituito da 35 padiglioni inseriti in un parco di alto valore vegetazionale di circa 27 ettari, collocato nel quadrante nord-est della capitale, rimasto per oltre 50 anni "chiuso in se stesso" e che, dopo il

compimento del processo di chiusura<sup>2</sup> viene restituito alla città. Già dal 1996, quando il problema pressante era chiudere completamente l'ospedale psichiatrico per poterne disporre liberamente (garantendo al contempo adeguate condizioni abitative agli ultimi pazienti in esso ospitati) l'Azienda USL, proprietaria del bene, intraprese iniziative con lo scopo interesse di valorizzare il proprio patrimonio, verificando la compatibilità di tale intento con i disposti legislativi, le opzioni politiche, avvalendosi di competenze tecniche qualificate.

Sono di quegli anni i primi studi di prefattibilità<sup>3</sup> finalizzati ad attivare un confronto tra Istituzioni coinvolte e cittadini e fornire elementi utili alla valutazione di diverse alternative d'intervento per il recupero e riuso funzionale dell'ex ospedale psichiatrico.

Tali studi hanno consentito di raggiungere diversi obiettivi tra i quali:

- aver posto nuovamente all'attenzione la futura utilizzazione del comprensorio;
- aver fornito l'occasione per la strutturazione di un quadro conoscitivo della consistenza dello stato di conservazione del patrimonio edilizio;
- aver fornito un quadro conoscitivo del valore arboreo e vegetazionale del parco;
- aver individuato alcuni punti imprescindibili da rispettare per portare avanti l'iniziativa (tra cui l'unitarietà dell'intervento su tutto il complesso);
- aver avanzato le prime proposte di riutilizzo, destinando un primo gruppo di padiglioni a funzioni sociali ed il resto a funzioni più remunerative (attività commerciali e terziarie) in grado di sostenere i costi dei padiglioni del primo gruppo.

Da queste prime esperienze prendono le mosse altre proposte rimaste a testimonianza dell'approfondito dibattito sul tema avvenuto negli anni 1996-1998: sede della Terza Università, albergo per i cronisti in occasione delle Olimpiadi di Roma del 2004<sup>4</sup>, centro per attività terziarie e di servizio per il quartiere<sup>5</sup>, campus per specializzazioni post-universitarie, centro internazionale di cultura cinematografica, centro per turismo giovanile<sup>6</sup>.

Fra tante ipotesi avanzate si concretizza in quegli anni solo l'ultima, grazie all'occasione creata dal Giubileo<sup>7</sup> ed alla conseguente opportunità di usufruire di un finanziamento che assegna all'Azienda Asl RM E 25 miliardi di lire per consentire entro ottobre del 1999 la riqualificazione di una parte del S. Maria della Pietà (9 dei 35 padiglioni equivalenti a circa 80.000 metri cubi, risanamento di gran parte del parco e riqualificazione della viabilità pedonale interna, realizzazione di parcheggi) in un Centro di accoglienza per un'utenza svantaggiata<sup>8</sup>. Nelle indicazioni dettate per l'intervento del Giubileo era espresso sia il vincolo di mantenere per dieci anni la destinazione d'uso individuata, che la modalità di gestione delle strutture ricettive; inoltre queste ultime, affidate tramite bando ad una cooperativa di servizi, andavano a

produrre reddito da reinvestire nelle strutture territoriali dedicate alla salute mentale<sup>9</sup>.

La destinazione ricettiva, dopo l'anno giubilare, è andata avanti fino al 2003. Nel frattempo, il numero di ospiti era sceso repentinamente e la ASL iniziò quindi una lenta dismissione dei padiglioni adibiti ad ostello, seguita da una progressiva ricollocazione di funzioni sanitarie (centri di riabilitazione, RSA) disattendendo la filosofia sottesa nella chiusura degli ex ospedali psichiatrici ovvero coniugare profitto economico e profitto sociale.

Sempre nel 2003, proprio mentre il Nuovo Piano Regolatore di Roma individuava il S. Maria della Pietà come centralità urbana ed ambito strategico di valorizzazione, vengono attribuiti ben 4 padiglioni al Comune per il trasferimento di alcuni uffici del XIX Municipio<sup>10</sup>, scegliendo una formula di messa a reddito tramite un impegno di fondi per la ristrutturazione ed il pagamento di un canone di locazione.

La volontà di destinare il Comprensorio a polo universitario, con strutture per didattica e ricerca e residenze per studenti, torna a riproporsi nel 2001 per iniziativa de La Sapienza con l'inserimento nei programmi di sviluppo edilizio<sup>11</sup> della sede di S. Maria della Pietà, nella prospettiva iniziale di utilizzare l'intero complesso ospedaliero. Tale soluzione, che destina un finanziamento di 100 miliardi di lire per l'acquisizione ed il parziale recupero del complesso, viene ritenuta ottimale nell'accordo di programma tra Sapienza e MIUR del 3 maggio 2001. In seguito la proposta verrà ridimensionata a favore di una soluzione che vede la compresenza del polo universitario (per circa 35.000 mq) e di servizi sanitari.

Nel 2005 'torna alla carica' la ASL RM "E" con un progetto per la costituzione di una nuova "Città Sanitaria" integrata con servizi alla cittadinanza e con attività sociosanitarie iniziando, per la prima volta, a considerare la possibilità di intervenire con capitali non solo pubblici, forme di finanziamento miste pubblico/privato con la previsione di una distribuzione funzionale del Comprensorio adeguata a remunerare il capitale investito.

Inizia quindi una nuova espansione delle funzioni sanitarie all'interno del complesso<sup>12</sup> nell'ottica di recuperare una ricchezza non sfruttata a pieno, suscitando la delusione e il disaccordo degli abitanti del quartiere e delle associazioni culturali, contrari al processo di 'sanitarizzazione' del Comprensorio in un territorio che presenta già una elevata presenza di poli sanitari e ospedalieri.

Viene raggiunto un apparente equilibrio nel 2007 con il Protocollo d'intesa per il riuso funzionale dell'ex Ospedale psichiatrico di S. Maria della Pietà che vede ancora una volta il coinvolgimento di tanti soggetti (Regione Lazio, Provincia di Roma, Comune di Roma, Università degli Studi di Roma "La Sapienza, Azienda Sanitaria Locale Roma E e Municipio XIX Monte Mario) con l'obiettivo di realizzare e gestire, una "Centralità metropolitana e urbana" multifunzionale destinata: ad erogare servizi, sociali e culturali da parte del Municipio XIX, ad ospitare funzioni sanitarie, socio-sanitarie e territoriali della ASL, a realizzare un polo di attività didattica e di ricerca dell'Università "La Sapienza", ad accogliere residenze per studenti universitari promosse dalla Regione Lazio Assessorato alla Istruzione, Diritto allo Studio e Formazione ed a realizzare strutture per il turismo

giovanile a basso costo gestite dal Comune di Roma<sup>13</sup>.

Inoltre è previsto anche il recupero del verde pubblico e dell'importante patrimonio botanico intorno all'ex ospedale.

Secondo un cronoprogramma ogni Ente coinvolto dichiara di assumere delle precise responsabilità ed in particolare la ASL si impegna a razionalizzare le proprie attività liberando i padiglioni destinati agli altri soggetti coinvolti, a trasferire in altre sedi tutte le funzioni ospedaliere psichiatriche ancora presenti, sotto diverse forme, nel complesso edilizio, a riutilizzare i redditi prodotti con le nuove utilizzazioni prioritariamente per la realizzazione di strutture territoriali per la tutela della salute mentale, in attuazione degli interventi previsti dal Piano Sanitario Nazionale.

La Regione, attraverso l'Assessorato alla Sanità, si rende disponibile a cedere alla Sapienza, all'Assessorato all'Istruzione, Diritto allo Studio e Formazione e al Comune di Roma i padiglioni individuati nel piano di utilizzazione, sulla base dei valori stimati dall'Agenzia del Territorio.

Inoltre l'Assessorato all'Istruzione, Diritto allo Studio e Formazione si impegna ad avviare l'acquisizione dei padiglioni ad uso ricettivo accedendo ai finanziamenti della legge 338/2000<sup>14</sup>.

Il Comune di Roma assicura l'avvio di processi di partecipazione pubblica dei cittadini alla trasformazione urbana<sup>15</sup> facendosi garante del rispetto degli esiti concordati, favorendo un uso sociale e culturale del complesso e partecipando all'iniziativa con risorse finanziarie<sup>16</sup>.

Infine l'Università dichiara il proprio interesse all'acquisizione e alla ristrutturazione dei padiglioni individuati nel PAG (Piano di Assetto Generale) utilizzandoli prevalentemente per finalità scientifiche di ricerca, didattiche, culturali per attività di socializzazione e sportive dirette all'utenza universitaria ed aperte al quartiere.

I contenuti di questo piano di riuso, oltre a facilitare un clima di piena sinergia e collaborazione tra i soggetti coinvolti (capaci di individuare anche strumenti di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti), riescono a convincere tutti (cittadini, stampa, mondo politico). Da qui inizia una intensa attività di promozione (pubblicazioni, giornate di studio, convegni, manifestazioni pubbliche<sup>17</sup>) e di progettazione<sup>18</sup> che riporta il S. Maria della Pietà nella 'lista' dei patrimoni pubblici di pregio da valorizzare.

Nell'attuazione del piano, cominciano inevitabilmente ad emergere alcuni punti critici, primo tra tutti l'inadeguata organizzazione (e la scarsa convinzione) della ASL nel rendere disponibili i padiglioni occupati dalle funzioni sanitarie, destinati ad essere alienati a favore dell'Università. Nonostante la delibera del Consiglio regionale del luglio 2009 che aveva stabilito, con un finanziamento di circa 13 milioni di euro, la ristrutturazione di sei padiglioni del S. Maria della Pietà dove la ASL avrebbe potuto trasferire, a lavori ultimati, gli uffici ed i servizi attualmente ospitati nei padiglioni facenti parte del pacchetto destinato al campus della Sapienza, nel 2010 ancora risultavano occupati. Nonostante una lettera del marzo 2008 in cui la Regione si impegnavo dichiarando che alcuni dei padiglioni dovevano essere messi a disposizione con immediatezza e che tutti sarebbero stati consegnati entro 9 mesi dalla data dell'acquisto, così non è stato. Questo ha portato, nel maggio del 2010 ad un passo indietro

sull'acquisto ed il CdA della Sapienza ha subordinato tale acquisto alla completa disponibilità, fino a quel momento non assicurata, rischiando di consegnare ad interessi privati il futuro di un patrimonio così pregiato.

Di conseguenza, essendo i padiglioni destinati alle residenze per studenti patrimonio indisponibile ed essendo mutate le condizioni che avevano determinato la richiesta di cofinanziamento statale per l'acquisto degli stessi, viene revocata la suddetta richiesta di cofinanziamento<sup>19</sup>.

Il brusco arresto di tale piano non ha comunque scoraggiato le associazioni culturali ed i comitati di quartiere che sono tornati a chiedere l'uso pubblico, sociale e culturale dell'ex Manicomio di Roma, il ripristino alla funzione di strutture ricettive per il turismo giovanile dei padiglioni ristrutturati per il Giubileo, prima che degrado degli edifici e soprattutto del parco e l'inarrestabile 'cannibizzazione' di spazi diventino ulteriore motivo di abbandono.

## Conclusioni

Sono passati trenta anni e tutto è rimasto invariato. Eppure facciamo riferimento ad un patrimonio di grande valore urbanistico (Centralità urbana) ed economico che, nonostante i tentativi, non è stato utilizzato né venduto, disattendendo la legge Basaglia e le successive leggi finanziarie.

Tale patrimonio racchiude inoltre un grande valore in termini sociali mai restituito alla città ed alla popolazione.

Che cosa si aspetta? Può essere l'ultimo Decreto legge<sup>20</sup> sulle dismissioni immobiliari l'occasione buona? Le esperienze che si sono avvicinate nel tempo non promettono nulla di buono; e dire che in altre realtà (ex Ospedali psichiatrici di S. Servolo di Venezia, di S. Giovanni di Trieste, ecc.) sono state portate a compimento operazioni significative, di grande qualità con il consenso di tutti ed in tempi relativamente brevi.

Evidentemente le modalità esistono: cosa manca in questo caso, dato che tutto ciò che è stato fatto ha riguardato solamente interventi puntuali ed a forte connotazione sanitaria?

## NOTE

<sup>1</sup> Legge 724/94, art. 3, ... I beni mobili ed immobili degli ospedali psichiatrici dismessi, che non possono essere utilizzati per altre attività di carattere sanitario, sono destinati dall'Unità sanitaria locale competente alla produzione di reddito, attraverso la vendita, anche parziale, degli stessi con diritto di prelazione per gli Enti pubblici, o la locazione. I redditi prodotti sono utilizzati per l'attuazione di quanto previsto dal progetto-obiettivo "Tutela della salute mentale 1994-1996", approvato con decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 1994, per interventi nel settore psichiatrico, e dai relativi progetti regionali di attuazione...

<sup>2</sup> A partire dalla dimissione degli ultimi pazienti avvenuta nel dicembre del 1999, ci vollero 21 anni per trovare le strutture ed i servizi alternativi al manicomio che potevano concludere il processo di superamento del S.Maria della Pietà.

<sup>3</sup> Ferrante T., Losavio T., Lugini D., Palumbo R., Terranova F., Università degli Studi di Roma "La Sapienza" - Dipartimento ITACA Azienda USL RM E/ Centro Studi e Ricerche S.Maria della Pietà, "Il comprensorio del S.Maria della Pietà. Prospettive di valorizzazione e riconversione", Nuova tipografia Loffari, Roma, 1996.

<sup>4</sup> Studio di fattibilità "Villaggio Media per i giochi olimpici del 2004, S. Maria della Pietà a Roma", 1996 - Società Risorse per Roma S.p.A., Comune di Roma.

<sup>5</sup> Cfr. Ferrante T., Losavio T., Lugini D., Palumbo R., Terranova F. op. cit.

<sup>6</sup> Cfr. *Il post-Giubileo: le possibili destinazioni d'uso*, in T. Ferrante, *Scene da un patrimonio, valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Kappa, Roma, 1999.

<sup>7</sup> Piano degli interventi per il Giubileo per Roma Capitale e legge speciale n.651/96 per il grande Giubileo del 2000.

<sup>8</sup> Il progetto per il Giubileo è stato pubblicato in A.A.V.V., *Il moderno attraverso Roma, guida a 200 architetture e alle loro opere d'arte*, Groma quaderni n. 9, Roma, Palombi, 2000.

<sup>9</sup> Legge regionale 3 Giugno 1997, n. 20 concernente: "Interventi per la qualificazione e la crescita delle strutture ricettive in occasione della celebrazione del Grande Giubileo del 2000"

<sup>10</sup> Protocollo di intesa tra il Comune di Roma, Municipio XIX e la ASL RM "E" del 3 dicembre 2003 per il trasferimento di uffici nei padiglioni 29, 30, 32 e 41 da completare in vari step entro il 2005 con fondi per la ristrutturazione interna a carico del Comune e per la sistemazione esterna a carico della ASL. Tale protocollo prevede il diritto di prelazione da parte del Comune qualora i quattro padiglioni dovessero essere alienati.

<sup>11</sup> Piano di Assetto Generale per lo sviluppo territoriale ed edilizio dell'Università "La Sapienza" nel Comune di Roma, Deliberato dal C.d.A. il 28 maggio 2002 che prevede una nuova sede universitaria nel complesso di Santa Maria della Pietà.

<sup>12</sup> Vengono avviate la realizzazione di una RSA con finanziamento ex art. 20 L 67/88, di un Hospice Oncologico con finanziamento finalizzato D.G.R. n. 37 del 09.01.2001 - D.G.R. n. 629 del 17.05.2002 - D.G.R. n. 1432 del 31.10.2002, di laboratori odontoiatrici per disabili con finanziamento CEI.

<sup>13</sup> Nell'equilibrio delle funzioni individuate nel protocollo d'intesa, l'assegnazione dei 35 padiglioni del complesso prevede la seguente suddivisione: 18 padiglioni alla ASL RME, 4 padiglioni per la sede municipale, 8 padiglioni alla Sapienza per funzioni didattiche e di ricerca, 4 padiglioni per residenze universitarie, 1 padiglione ad attività culturali.

<sup>14</sup> La Legge 338/2000, "Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari", ha quindi previsto cofinanziamenti statali da un lato per interventi finalizzati all'abbattimento delle barriere architettoniche, all'adeguamento alle vigenti disposizioni in materia di igiene e sicurezza e alla manutenzione straordinaria, dall'altro - e questo è il più significativo - per il recupero, la ristrutturazione, il restauro ed il risanamento di immobili già esistenti, adibiti o da adibire ad alloggi per studenti universitari, nonché a nuova costruzione e acquisto di aree ed edifici da adibire alla medesima destinazione. Per ogni intervento ammesso al cofinanziamento lo Stato versa un contributo non superiore al 50% del costo totale previsto dai progetti esecutivi realizzati immediatamente; le somme vengono erogate "sulla base degli stati di avanzamento dei lavori secondo i tempi e le modalità previsti nei progetti", revocando i finanziamenti nel caso di mancato adempimento degli obblighi. La legge ha anche introdotto standard dimensionali e quantitativi in modo da garantire una qualità complessiva delle residenze.

<sup>15</sup> L'attività di partecipazione pubblica alla predisposizione del piano di riutilizzo dell'ex Ospedale psichiatrico era prevista con Deliberazione del Consiglio Comunale. n. 57 del 2 marzo 2006.

<sup>16</sup> Fondi disponibili derivanti dalla legge n. 396/1990 "Interventi per Roma Capitale della Repubblica.

<sup>17</sup> A titolo esemplificativo si ricorda:

- il Workshop "La Sapienza come laboratorio progettuale. Idee, progetti e fattibilità delle nuove Sedi", Aula Magna Rettorato dell'Università La Sapienza, Roma, 13 giugno 2007

- *Campus day* promosso da Regione Lazio, Assessorato all'istruzione diritto allo studio e formazione, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Università degli studi di Roma "Tor Vergata", Università degli studi "Roma Tre" e Comune di Roma: "Città e Università. Nuovi campus a Roma", Auditorium Parco della Musica - Sala Petrassi, Roma, 11 settembre 2007 (cfr. Ferrante, T., *Residenze per studenti*, in *Politica edilizia e strategie di attuazione*, a cura di Palumbo R., Roma, Ugo Quintily spa, 2007, pp. 155-207)

*A Qualcuno piace campus* - Concorso di idee per residenze per studenti promosso con il patrocinio del Ministero dell'Università e della Ricerca, del Ministero per le Politiche giovanili, della Regione Lazio e del Comune di Roma, ottobre/novembre 2007, cfr. Ferrante, T., *I campus, le residenze e le*



iniziative in corso, in *A qualcuno piace campus – residenze per studenti*, a cura di Palumbo R., Roma, Ugo Quintily spa, 2008, pp. 100-139

<sup>18</sup> Le residenze degli studenti presso il Campus del S. Maria della Pietà: 2007-2009 progetto definitivo ed esecutivo redatti in ottemperanza della legge 338/2000 e finanziati per la realizzazione di 240 posti alloggio e relativi servizi.

<sup>19</sup> Revoca della richiesta di cofinanziamento statale presentata dalla Regione Lazio al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ai sensi del D.M. n. 42/2007 di cui alla Legge 338/2000 e autorizzata con D.G.R. n. 938/2007 e successivamente ammessa al cofinanziamento statale con D. M. n. 72 del 14 novembre 2008, concernente il "II° Piano triennale, cofinanziamento interventi tipologia B, C, D, alloggi e residenze universitarie" pari a € 11.145.210 per l'acquisto di n. 4 padiglioni ex Ospedale Psichiatrico S. Maria della Pietà da adibire a residenza per studenti universitari per La Sapienza". – Deliberazione della Giunta Regionale del 14 ottobre 2011.

<sup>20</sup> Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici – art. 27 Dismissioni immobiliari.

attuazione, a cura di Palumbo R., Roma, Ugo Quintily spa, pp. 155-207.

Ferrante, T., (2008), *I campus, le residenze e le iniziative in corso*, in *A qualcuno piace campus – residenze per studenti*, a cura di Palumbo R., Roma, Ugo Quintily spa, pp. 100-139.

Di Frischia F., *Campus e ambulatori nell'ex manicomio: Comune, Regione e Sapienza: intesa sul Santa Maria della Pietà*, in *Corriere della sera*, 19 aprile 2007.

Mari L., *Santa Maria della Pietà, ora è polemica. La Sapienza straccia l'intesa sul Campus*, in *La Repubblica*, ed. Roma, 19 maggio 2010.

Martini D., *Niente campus al Santa Maria della Pietà*, in *Il Tempo*, 19 maggio 2010.

## REFERENCES

A.A.V.V., (1994), *L'Ospedale dei Pazzi di Roma dai papi al '900*, Bari, Dedalo, vol. II.

Ferrante T., Losavio T., Lugini D., Palumbo R., Terranova F., (1996), Università degli Studi di Roma "La Sapienza" - Dipartimento ITACA Azienda USL RM E/ Centro Studi e Ricerche S.Maria della Pietà, *Il comprensorio del S.Maria della Pietà. Prospettive di valorizzazione e riconversione*, Nuova tipografia Loffari, Roma.

Ferrante T., (1997), *Qualcuno volò sul nido del primario, Prospettive di chiusura e dismissione del complesso ospedaliero ex psichiatrico del S. Maria della Pietà*, in Palumbo R. (a cura di), *Quaderni del Dipartimento ITACA n.1 e 2 - sezione Attività*, Gangemi, Roma.

Ferrante T., (1998), *Da ex manicomio ad ostello per pellegrini svantaggiati*, in *Capitolium*, n.6, dicembre.

Ferrante T., (1999), *Esperienze di valorizzazione ed alienazione: il Santa Maria della Pietà a Roma*, in *Scene da un patrimonio. Valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Roma, Kappa.

A.A.V.V., (2000), *Il moderno attraverso Roma, guida a 200 architetture e alle loro opere d'arte*, Groma Quaderni n. 9, Roma, Palombi.

Iaria A., Losavio T., Martelli P. (a cura di), (2003), *L'ospedale psichiatrico di Roma. Dal Manicomio Provinciale alla chiusura*, Dedalo, Bari.

Fedeli Bernardini F. (a cura di), (2003), *Tratti e (ri)tratti di un manicomio. Disegni dell'Ospedale di Santa Maria della Pietà*, Roma, De Luca, (Catalogo della mostra, Roma, Museo della mente, ex Ospedale psichiatrico di Santa Maria della Pietà – 19 maggio-7 giugno).

Di Frischia F., *Il XIX Municipio trasloca nell'ex manicomio: per la ristrutturazione il Comune ha stanziato un milione e mezzo di euro*, in *Corriere della sera*, 4 dicembre 2003.

Di Frischia F., *Stiamo facendo valutare il complesso, poi lo venderemo - l'assessore al Bilancio: il destino di queste 35 palazzine è comunque legato a prospettive socio-culturali. Forse diventeranno un campus universitario oppure un centro ricerche*, in *Corriere della sera*, 20 novembre 2004.

Ferrante, T., (2007), *Residenze per studenti*, in *Politica edilizia e strategie di*

## Le attività di valorizzazione realizzate all'Università di Roma TRE

Chiara Tonelli

L'Università di Roma Tre, sin dalla sua fondazione nel 1992, ha puntato sulla valorizzazione immobiliare quale strumento necessario per dotarsi di un parco di edifici da destinare alla ricerca e alla didattica, con l'obiettivo di divenire università integrata nel territorio. Le riconversioni hanno principalmente coinvolto edifici precedentemente destinati a produzione industriale e terziario presenti nel quartiere Ostiense, con fulcro nell'area di Valco San Paolo, e nel limitrofo quartiere Testaccio.

La prospettiva di riassetto su vasta scala dell'area vede il suo punto di partenza più concreto dal momento in cui l'ex-Mattatoio è stato destinato ad attività didattico-scientifiche e culturali, si è confermato il trasferimento dei Mercati Generali di Roma, è stata aperta una sezione dei Musei Capitolini alla Centrale Montemartini e è stata riutilizzata parte della ex-Mira Lanza per realizzare il Teatro India. Da questo prende atto l'operazione di riconversione guidata dall'università che, ancora parzialmente in atto, è partita dalla compatibilità tra le destinazioni d'uso previste dal Piano regolatore generale della città di Roma e le necessità di formazione e ricerca dell'università, per proseguire poi in una concertazione con le pubbliche amministrazioni locali - Municipio, Comune, Provincia, e Regione - e interna all'Ateneo sulla definizione di un piano di intervento edilizio strategico per individuare le nuove destinazioni d'uso e trovare forme articolate di integrazione con il tessuto cittadino. Il cambiamento è avanzato ad un ritmo straordinariamente incalzante: demolizioni e nuove edificazioni, restauri conservativi, ristrutturazioni profonde. In tempi eccezionalmente brevi sono stati realizzati o ristrutturati 193.000 metri quadrati, e ve ne sono circa 22.000 ancora in via di realizzazione nel Mattatoio, nella Vasca Navale e a Castro Pretorio per portare a compimento le sistemazioni delle Facoltà e delle strutture dipartimentali che ancora attendono una sede definitiva. Aule ampie, spaziose e ben attrezzate per un totale di 30.000 metri quadrati consentono di raggiungere la ragguardevole media di un posto ogni due studenti con una disponibilità di 4,5 mq/studente, migliore della media nazionale anche se ancora ben al di sotto dei parametri europei.

Tra le più significative attività realizzate con il diretto contributo dei docenti afferenti al Dipartimento di Progettazione e Studio dell'Architettura DIPSA, si possono citare:

- Ex Mattatoio al Testaccio, in corso di riconversione in aule, dipartimenti, biblioteca e laboratori di ricerca per la Facoltà di Architettura;
- Ex Alfa Romeo, officina per la riparazione dei motori sin dal

1935-36 e saloni di collaudo e di esposizione, oggi sede della Facoltà di Lettere e Filosofia;

- Ex Vasca Navale, sede dei dipartimenti e dei laboratori della Facoltà di Ingegneria;

- Ex Vetriere Bordoni, i cui vecchi uffici sono stati ristrutturati per ospitare gli uffici centrali del Rettorato, mentre il Rettorato, la Facoltà di Giurisprudenza e la biblioteca di area giuridico-economico-sociale sono stati costruiti sul terreno dello stabilimento delle vetriere.

La riconversione di molti siti di archeologia industriale dell'Ostiense in sede universitaria ha rappresentato finora la vera innovazione del processo di trasformazione, che ha dato un apporto sostanziale alla modernizzazione della Capitale, coinvolgendo i settori della ricerca, della formazione e della cultura, dei servizi per l'accoglienza, dell'enogastronomia, dei servizi avanzati, di un commerciale di qualità capace di soddisfare anche la domanda di un turismo esigente. L'impatto dell'Università Roma Tre sull'area Ostiense e Testaccio costituisce non solo il volano di processi di trasformazione sotto il profilo urbanistico ma anche demografico e socio-economico. L'università infatti non è solo l'interlocutrice di una serie di accordi di programma con gli enti responsabili della pianificazione territoriale, ma anche la promotrice di un nuovo modello di «università nella città» che presenta dei tratti esemplari di integrazione e innovazione urbana. Roma Tre ha puntato infatti a potenziare la politica di apertura al sociale ben al di là dei tradizionali confini della presenza accademica sul territorio. Ad esempio sull'area ex-ACEA, accanto ad un imponente polo didattico (1.800 posti), è stata anche costruita una casa per gli anziani del quartiere. Significativo è stato l'impegno sul piano dell'elaborazione culturale legata all'Ostiense-Testaccio attraverso le ricerche sviluppate dalla facoltà di architettura, specie a livello progettuale.

Come conseguenza di questi fatti, si sono avviate spontaneamente nuove iniziative legate ad attività culturali, di svago e socialità, enogastronomiche e commerciali, che rendono il quartiere la zona più attiva e multipolare della città.

### **Le attività di ricerca del Dipartimento di Progettazione e Studio dell'Architettura - DIPSA**

Relativamente alle attività di ricerca che si svolgono all'interno del Dipartimento DIPSA sulle tematiche attinenti alla valorizzazione immobiliare ed urbana, si possono identificare due principali filoni: la valorizzazione di aree archeologiche e la valorizzazione più strettamente immobiliare.

Entrambe le attività hanno ricadute sulla didattica, in termini di sperimentazioni sul campo finalizzate per lo più alle rilevazioni funzionali a definire gli aspetti conoscitivi del problema e gli aspetti propositivi di carattere operativo.

Per la prima tematica si fa in particolare riferimento ad attività connesse agli strumenti e ai metodi per la conservazione e la valorizzazione di architetture e siti urbani d'interesse archeologico, come è il caso di Ostia Antica (responsabile A. Pugliano), con l'obiettivo di costituire un sistema per la documentazione, la conservazione e la gestione del contesto ambientale, naturale e antropico del sito archeologico. Il tema della valorizzazione è sviluppato anche a fini di fruizione turistica individuando e caratterizzando possibili attrattori materiali e immateriali. Architetti e archeologi insieme, quindi, dal restauro alla valorizzazione in un programma di azioni integrate di ricerca e formazione. Esito finale teorizzato è la costruzione di un museo diffuso, incentrato sul sito degli scavi e comprendente le emergenze archeologiche e paesaggistiche di rango territoriale a esso riferibili. Il museo diffuso così costituito si candiderebbe a costituire uno dei motori della valorizzazione del territorio del XIII Municipio del Comune di Roma, anche nella prospettiva della futura rete di collegamenti viari tra l'area archeologica e gli ampliamenti del terminal aeroportuale di Fiumicino e del porto fluviale (A. Pugliano, "Strumenti e metodi per la Conservazione e la Valorizzazione di architettura e siti urbani d'interesse archeologico. Il caso di Ostia", in AA.VV., *Disegno e restauro*, Aracne, Roma, 2010).

La seconda tematica, invece, riguarda più strettamente la riconversione e la rifunzionalizzazione di beni immobiliari di diverse dimensioni. Tutto il progetto strategico di riqualificazione dell'area Ostiense in cui si è insediata l'Università è stato oggetto di studi e ricerche (guidate nella fase più recente da M. Panizza, delegato del Rettore per l'Edilizia) raccolte nel testo *Piano di assetto per l'attuazione del progetto urbano Ostiense-Marconi*, a cura di M. Canciani, Kappa, Roma, 2004. All'interno di questo secondo filone si stanno anche delineando studi volti ad una valorizzazione basata su un approccio integrato (tecnico, procedurale e costruttivo) con un'ottica di compatibilità e rispetto ambientali volti in particolare al risparmio energetico.

## Profilo

*Riccardo Pollo*

Il gruppo SITdA del Politecnico di Torino è stato attivo sino ad ora prevalentemente all'interno del DINSE, Dipartimento di Scienze e Tecniche per i Processi di Innesamento confluito recentemente nel più ampio Dipartimento di Architettura e Design. Il DINSE, avviato negli anni '80 da Lorenzo Matteoli ha rappresentato sin da allora un riferimento importante nell'Ateneo nel campo della progettazione bioclimatica ed eco-compatibile e dell'innovazione tecnologica, con studi teorici e di laboratorio.

Lorenzo Matteoli ha avviato alla fine degli anni sessanta l'attività sperimentale sui sistemi di involucro vetrato nell'allora Istituto di Elementi Costruttivi, sotto la direzione di G. Ciri-bini, divenuto in seguito istituto dell'Ambiente Costruito. La ricerca sperimentale è stata in seguito sviluppata anche con l'apporto di Gabriella Peretti e ha costituito un elemento fondamentale del lavoro del gruppo attraverso indagini e prove applicate alle facciate vetrate. Questa attività ha trovato sviluppo, negli anni '80, in esperienze sul campo nell'ambito dei progetti di ricerca sui sistemi solari attivi e passivi cui hanno partecipato anche Mario Grosso, Roberto Pagani e i ricercatori che nel frattempo si erano aggregati intorno al nucleo originario. L'attività sperimentale è stata sviluppata inoltre nel campo delle tecnologie per i Paesi in Via di Sviluppo con il gruppo che faceva riferimento a Roberto Mattone.

L'interesse per l'innovazione di sistemi e di componenti edilizi e gli studi sul meta progetto in architettura e sulla normativa, hanno trovato naturale evoluzione nell'ambito delle tematiche sul risparmio energetico e la progettazione ambientale eco-compatibile.

A partire da questi filoni si sono sviluppate attività di ricerca e di didattica. Le ricerche hanno trovato riscontro sia nei corsi di tecnologia del triennio sia nei laboratori e negli atelier della Laurea magistrale in cui l'utilizzo degli strumenti di analisi e di valutazione ambientale nel progetto di architettura hanno assunto un ruolo fondamentale nel percorso formativo degli allievi.

I ricercatori del gruppo fanno parte oggi del collegio docenti del Dottorato di Innovazione Tecnologica per l'Ambiente Costruito attivato nell'Ateneo.

Nell'ambito dell'attività dipartimentale sono attivi tre Centri:  
– Il Centro Interdipartimentale per la Valutazione della Qualità Ambientale del Costruito (con il Dipartimento DARTEC, Università degli Studi di Reggio Calabria);

– Il Centro di progettazione sostenibile affiliato al Consorzio Interuniversitario ABITA;

– Il Laboratorio Materiali e Componenti "Roberto Mattone". Le ricerche in corso si possono articolare secondo i filoni principali richiamati nei paragrafi che seguono.

### **Sistemi e tecnologie innovative per il risparmio energetico e l'ecosostenibilità**

In questo filone, a partire dalle ricerche di Lorenzo Matteoli, si inquadrano numerose attività condotte negli ultimi anni e in corso relative a componenti innovativi, nuovi materiali eco-compatibili anche derivanti da riciclo, sistemi di verde integrati nell'edificio legati a studi sulle prestazioni di salubrità dell'aria. Su queste tematiche sono stati portati avanti e sono tuttora in corso progetti che coinvolgono soprattutto aziende impegnate nello sviluppo di nuove soluzioni tecnologiche e progetti di ricerca con partner scientifici europei. È presente anche un significativo filone di studi sulle strategie e tecniche di raffrescamento naturale che ha condotto all'elaborazione di specifici software.

Gruppo di ricerca: G. Peretti, R. Pagani, M. Grosso, D. Bosia, O. De Paoli, D. Marino, V. Manni, E. Montacchini, R. Giordano, C. Carbonaro

### **Valutazione della qualità ambientale**

Il tema della valutazione della qualità ambientale rappresenta uno dei temi centrali oggi nell'attività del gruppo SITdA di Torino, come sviluppo naturale delle ricerche sulla bioclimatica e sul risparmio energetico. L'attività svolta ha portato all'articolazione del quadro esigenziale-prestazionale legato al concetto di sostenibilità e alla definizione di metodologie e linee guida per la valutazione sia a scala edilizia che di aggregato urbano. Le metodologie di valutazione della qualità ambientale si sono articolate comprendendo l'uso di metodologie di analisi estese all'intero ciclo di vita dei manufatti edilizi con approfondimenti sia delle fasi di produzione fuori opera, sia del cantiere che delle gestione e manutenzione. La valutazione ambientale di prodotti per l'edilizia e la qualità dell'ambiente indoor in relazione alla presenza di VOC hanno trovato applicazione anche su materiali ed organismi edilizi nell'ambito del Centro Valutazione Qualità Ambientale del Costruito.

Accanto alla produzione scientifica è stata condotta attività di consulenza a favore di enti locali territoriali per la redazione di regolamenti, manuali e linee guida per la valutazione della qualità ambientale alle diverse scale, oltre che allo sviluppo di un'intensa attività normativa in ambito UNI, CEN e ISO.

Gruppo di ricerca: G. Peretti, R. Pagani, M. Grosso, D. Marino, V. Manni, E. Montacchini, R. Giordano, R. Pollo, F. Thiebat, S. Tedesco

**Sviluppo di strategie per la sostenibilità, il risparmio energetico e lo sfruttamento delle fonti rinnovabili a scala urbana e di edificato diffuso**

Lo studio delle tecnologie e dell'innovazione per il risparmio energetico e lo sfruttamento delle fonti rinnovabili ha portato all'elaborazione di strategie a scala urbana per la sostenibilità nel cui ambito sono stati sviluppati

diversi progetti di edilizia residenziale e di riqualificazione di aree urbane.

Inoltre, la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente viene studiata nell'edificato storico e nel territorio agrario e montano, con particolare attenzione ai temi del turismo sostenibile. Il rapporto tra energia e territorio e l'adozione di strategie e tecnologie innovative è il filo conduttore di attività di ricerca per Enti pubblici a scala nazionale, quali il Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti, e, a scala locale, il Comune di Torino nello sviluppo di progetti e candidature in ambito europeo. Inoltre, sono attive collaborazioni internazionali con la partecipazione a numerosi progetti europei e accordi con Università ed Enti di ricerca internazionali.

Gruppo di ricerca: G. Peretti, R. Pagani, M. Grosso, S. Belforte, D. Marino, D. Bosia, O. De Paoli, R. Pollo, L. Savio, C. Carbonaro

**Tecnologie appropriate per i Paesi in Via di Sviluppo e le tecnologie della terra cruda**

L'uso della terra cruda e di altre tecnologie per i Paesi in Via di Sviluppo è stato oggetto di numerose ricerche e sperimentazioni

di componenti quali blocchi e mattoni in terra cruda, elementi strutturali in ferro cemento, pannelli rinforzati con fibre vegetali ecc.

Su queste tematiche sono attive numerose collaborazioni con Enti Internazionali di Ricerca (Africa, Cina, Messico ecc.).

Gruppo di ricerca: D. Bosia, C. Carbonaro, F. De Filippi

**Recupero e manutenzione**

Le indagini sulle tecnologie del recupero dell'edificato storico, dall'architettura rurale al restauro del moderno, costituiscono un ulteriore ambito di ricerca del gruppo. Lo studio del patrimonio edilizio minore, con approfondimenti su parti del territorio ligure e piemontese, ha portato alla definizione di metodologie e indirizzi per interventi di recupero attenti alla conservazione dei caratteri storico-documentali del costruito e appropriato dal punto di vista tecnologico, in modo da garantirne la conservazione e rifunzionalizzazione. In questo settore sono stati condotti studi e coordinati gruppi di ricerca a livello nazionale e internazionale che hanno prodotto una ricca letteratura nell'ambito della manualistica del recupero del patrimonio edilizio storico diffuso. La manutenzione edilizia, considerata quale attività previsionale e di governo del comportamento nel tempo dell'organismo edilizio costituisce un'ulteriore tematica che, sviluppatasi a partire dalle indicazioni metodologiche di Giuseppe Ciribini e di Lorenzo Matteoli, è sempre stata considerata centrale dal gruppo di ricerca. L'attività condotta in questo

ambito dai ricercatori costituisce un importante elemento nella visione del processo di progettazione tecnologica. Tale impostazione, necessariamente multidisciplinare, necessita di essere ulteriormente sviluppata in considerazione delle ancora non risolte questioni poste dalla gestione del Patrimonio Edilizio Esistente e dalla necessità di controllare gli esiti della progettazione delle opere pubbliche e private.

Gruppo di ricerca: R. Pagani, D. Bosia, R. Pollo, L. Savio

**Studi meta progettuali in riferimento specifico agli edifici scolastici e socio sanitari**

I temi del meta progetto sono sempre stati al centro dell'attività di ricerca fin dalla loro iniziale impostazione teorica ed hanno trovato applicazione

specifica nell'ambito della attività di normazione e progettazione degli edifici residenziali, scolastici e più recentemente socio sanitari, dall'ospedale alle Case della Salute. La complessità funzionale, per la pluralità di esigenze e requisiti coinvolti e delle tecnologie relative, rende la progettazione degli spazi per la cura, un campo di particolare interesse per l'area tecnologica. Gli ambiti maggiormente indagati nell'attività di ricerca in questo settore sono quelli inerenti l'organizzazione strutturale e il progetto delle Case della Salute e l'umanizzazione delle strutture socio sanitarie. Questo campo di studio ha trovato applicazione nell'ambito di convenzioni e ricerche condotte con gli enti locali territoriali e con il Ministero della Salute.

Gruppo di ricerca: G. Peretti, S. Belforte, D. Bosia, D. Marino, R. Pollo, E. Montacchini, S. Tedesco

**Prospettive**

Il processo di riforma dipartimentale in corso di attuazione da parte dell'Ateneo potrà favorire il coinvolgimento attivo nella SITdA di Torino di altri docenti e ricercatori dell'area tecnologica.

Trascorsa la fase fondativa e di consolidamento dell'ambito disciplinare identificabile con la progettazione ambientale, ci si dovrà confrontare nei prossimi anni con l'integrazione tra tale approccio e teorie, metodologie e strumenti nell'ambito più ampio dell'architettura con attenzione anche ad altri settori della scienza e della tecnologia, ad esempio, alle scienze biologiche nell'ambito della biomimetica. Questa tendenza richiede di mantenere uno stretto confronto sia con la realtà delle più avanzate esperienze architettoniche sia con approcci disciplinari diversi. Le motivazioni e gli stimoli provengono dalle sfide culturali, economiche e ambientali della società e dall'avanzamento scientifico e tecnologico e richiedono una profonda riflessione teorica e metodologica. Si tratta, in altri termini, di superare il progetto sostenibile in un rapporto non più di contrapposizione tra attività umana e natura, ma di integrazione e studiarne le implicazioni.

## L'accessibilità come risorsa per la valorizzazione del patrimonio esistente

*Christina Conti, Ilaria Garofolo*

L'accessibilità è uno dei requisiti da soddisfare per il raggiungimento della qualità ambientale degli spazi e delle strutture pubbliche integrate nel territorio; un requisito funzionale che, se correttamente risolto, può costituire uno strumento importante per la valorizzazione del patrimonio esistente, oltre ad essere un'importante risorsa etica e sociale.

Intervenire sul patrimonio esistente per la sua valorizzazione ponendo attenzione alla progettazione degli spazi e dei servizi ai fini di una completa e inclusiva fruizione permette di giustificare 'l'essenza del bene stesso' intervenendo anche in termini di sostenibilità economica con riferimento ai costi di gestione e alle potenzialità di nuove strategie promozionali.

Un nuovo approccio al progetto di valorizzazione che partendo dalle esigenze degli utenti, anche le più particolari, interviene sulla programmazione dell'attrattiva dei beni individuando specifiche offerte di funzione anche per determinate categorie di visitatori.

In questa direzione hanno iniziato a muoversi alcuni istituti, pubblici e privati, che operano sul territorio e alle diverse scale di intervento (amministrativo regionale, provinciale e comunale, e per competenza quali i comitati e le associazioni di categoria di operatori del settore e fruitori dei servizi) con la necessità di intervenire con nuovi programmi di ampliamento dell'offerta turistica. Si introduce quindi il concetto di 'turismo accessibile' che è un modo nuovo di intendere il turismo particolarmente attento ai bisogni delle persone, anche a quelli spesso non ben evidenti o dati per scontati; "la persona nella sua accezione più completa, con i suoi specifici bisogni derivanti da condizioni personali e di salute è un cittadino ed un cliente che ha diritto a fruire dell'offerta turistica in modo completo e in autonomia, ricevendo servizi adeguati e commisurati a un giusto rapporto qualità prezzo" così come riportato nel Manifesto del Ministero per la promozione del Turismo Accessibile che attua l'articolo 30 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Fermo restando il contenuto etico, appaiono evidenti gli obiettivi strategici ed economici di una programmazione mirata alla ri-funzionalizzazione del patrimonio esistente con possibile destinazione turistica anche attraverso un modo nuovo di intendere l'accessibilità risolta con una progettazione mirata a specifiche categorie di utenti le cui esigenze, se correttamente soddisfatte possono divenire una ulteriore risorsa 'per tutti'; un soddisfacimento inclusivo e qualitativamente migliorativo dell'offerta che arricchisce la dimensione ambientale complessiva del progetto.

Le considerazioni ambientali hanno più precisamente a che fare con la pianificazione, l'uso responsabile e appropriato delle risorse naturali nella costruzione, la scelta dei materiali, la limitazione dell'uso delle energie non rinnovabili nel processo di costruzione, gestione e dismissione dei beni, il rispetto delle condizioni naturali e culturali del contesto dove si costruisce. Altrettanto rilevanti sono poi le questioni delle valutazioni ambientali da condurre nella scelta di operare la conservazione, il riuso del patrimonio edilizio o piuttosto nuove realizzazioni. Tutte questioni, quelle appena esposte, proprie di una architettura 'sostenibile' (così come intesa oggi nella sua ampia accezione) quella stessa sostenibilità che ha, oltre alla dimensione 'ambientale' anche una dimensione 'sociale' che porta inevitabilmente a considerare la necessità che gli edifici, gli spazi aperti e le infrastrutture pubbliche debbano essere progettati in modo tale che le loro soluzioni basilari (formali e tecnologiche) possano permetterne l'uso ad una vasta categoria di utenti offrendo il maggior numero possibile di pari opportunità. In questo modo l'uguaglianza e i diritti dei potenziali utenti diventano elemento centrale del progetto.

L'obiettivo, dunque, di qualsiasi azione che si possa considerare socialmente sostenibile, è di mettere ogni persona nella condizione di esercitare l'intera gamma delle sue capacità, nella consapevolezza della comune vulnerabilità: nessuno è mai del tutto autosufficiente e l'indipendenza di cui godiamo è sempre temporanea e parziale 1.

Da un punto di vista prettamente programmatico, con riferimento alla valorizzazione del patrimonio esistente in un'ottica di ampliamento dell'offerta turistica, ciò si traduce in un aumento di possibili utenti con conseguente trasformazione dell'accessibilità stessa in una risorsa integrativa; una visione prettamente economica ed utilitaristica che permette di giustificare importanti scelte sociali.

Ciò premesso, nel contesto particolare della valorizzazione del patrimonio esistente, tra le fitte regole della composizione, del restauro, del recupero e della conservazione devono essere soddisfatti dai progetti di ri-funzionalizzazione dei beni esistenti anche i requisiti 'etici'; ciò comporta un approccio alla progettazione consapevole delle regole inerenti alla fruibilità capace di declinare coerentemente, rispetto alle diverse esigenze d'uso, i temi fondamentali della composizione quali la tipologia, i minimi funzionali, l'orientamento, l'illuminazione naturale e artificiale, il controllo acustico, lo sviluppo dei piani, ecc.

Con un approccio olistico al progetto di architettura per la valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico, archeologico esistente, sintesi di un percorso interdisciplinare e multidisciplinare, stanno operando da alcuni anni i Dipartimenti di Ingegneria Civile e Architettura degli Atenei del Friuli Venezia Giulia (responsabili dei progetti Christina Conti per l'Univer-

sità di Udine e Ilaria Garofolo per l'Università di Trieste) sviluppando diverse iniziative didattiche e di ricerca per il completamento della formazione degli studenti di architettura e a servizio del territorio regionale. L'azione congiunta programmata, progettata, e sviluppata dai due Atenei è promossa dalla Consulta Regionale delle Associazioni Disabili ed è attuata con gli importanti contributi di diversi istituti operativi tra cui in materia di abbattimento delle barriere architettoniche si ricorda in questa sede l'attività del Centro Regionale Informazione sulle Barriere Architettoniche CRIBA, del Comitato Provinciale di Coordinamento fra Associazioni di Disabili della Provincia di Udine, l'ASL n.5 della Bassa Friulana e la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Friuli Venezia Giulia la cui partecipazione avvalorava l'importanza delle iniziative rispetto alla valorizzazione del patrimonio esistente.

***Il Nastro Verde. Iniziative di didattica e di ricerca di Dipartimenti DICA degli Atenei del Friuli Venezia Giulia nell'ambito della progettazione inclusiva e del Design for all***

Le iniziative di didattica e di ricerca sviluppate dai Dipartimenti di Ingegneria Civile e Architettura nell'ambito della progettazione inclusiva e del *Design for all* (r.s. Ilaria Garofolo e Christina Conti) sono promosse con il logo "*Il Nastro Verde*" ad indicare il comune obiettivo di intervenire tecnicamente nella crescita culturale della cultura dell'accessibilità come condizione necessaria per la realizzazione di architetture ambientalmente, socialmente ed economicamente sostenibili; un "nastro" che unisce il Friuli e il Venezia Giulia, territori affascinanti e ricchi di storie diverse, 'verde' come la vita. Nello specifico della valorizzazione del patrimonio esistente si segnalano alcune delle iniziative recentemente organizzate, o in essere, finalizzate alla formazione.

***Autoformazione***

L'approccio interdisciplinare e multidisciplinare per costruire percorsi di ricerca e formazione sui temi della progettazione inclusiva, con particolare attenzione all'accessibilità di luoghi, beni e servizi di interesse culturale e ambientale, ha spinto il gruppo di ricerca degli Atenei del Friuli Venezia Giulia a coinvolgere altri studiosi afferenti a diverse Università italiane (tra cui Alberto Arengi dell'Università di Brescia, Luca Fanucci dell'Università di Pisa, Antonio Lauria dell'Università di Firenze e Valeria Tatano dell'Università IUAV di Venezia, docenti che hanno maturato esperienze di ricerca e lavoro trattando temi connessi con l'accessibilità) con i quali è stato deciso di intraprendere un percorso condiviso di autoformazione attraverso una serie di incontri mirati con diversi esperti (settori economici, sociologici, della comunicazione, del restauro e conservazione, del paesaggio, ecc.) e soggetti portatori di interesse.

Il percorso è attualmente in atto; nel mese di Ottobre 2011, presso l'Università degli Studi di Brescia, si è tenuto il primo incontro strutturato come un laboratorio operativo, un 'focus group' per esplorare alcune diverse 'dimensioni' nelle quali è possibile declinare l'accessibilità anche rispetto alle diverse discipline. Il 'focus group' si è svolto in due mezze giornate con l'obiettivo di autoformarsi attraverso l'ascolto di espe-

rienze raccontate da esperti del settore, e di identificare gli intenti comuni rispetto alla pianificazione delle future attività. Adottare un approccio partecipato significa di fatto avviare un 'processo' di realizzazione di percorsi di ricerca partendo dal presupposto che il confronto con altre realtà e punti di vista è il miglior modo per ottenere dei prodotti realmente utili. La composizione stessa del gruppo parte dal presupposto che l'interdisciplinarietà è la base per un confronto costruttivo. A tal fine il gruppo di ricerca ha scelto di avvalersi di un esperto in processi partecipati, la dott.ssa Claudia Ferluga, per essere guidato utilizzando tecniche di facilitazione, al fine di sfruttare al meglio il tempo a disposizione per identificare in modo condiviso gli obiettivi di lavoro.

Al primo Focus Group di Brescia, oltre ai promotori dell'iniziativa, hanno partecipato presentando alcuni risultati della loro attività i seguenti esperti:

Mauro Galligani, INPDAP, economista, intervenuto sul tema della "Dimensione 'economica' dell'accessibilità";

Maria Agostiano del MIBAC, intervenuta sul tema dell' "Accessibilità per la valorizzazione dei Beni Culturali: politiche e azioni del MIBAC";

Michael Silgoner del Comune di Bolzano, ha illustrato alcune azioni concrete per le "Politiche di mobilità sostenibile per l'accessibilità di aree urbane nel comune di Bolzano";

Gian Paolo Treccani, UNIBS, intervenuto sul tema delle "Problematiche dell'accessibilità nel restauro dei beni di interesse storico-culturale";

Rita Pomposini, CNR, ha illustrato i risultati di alcune ricerche inerenti ai "Processi di certificazione dell'accessibilità";

Gisella Paoletti, UNITS, infine è intervenuta sul tema dei "Processi di apprendimento, comprensione ed elaborazione di messaggi.

Alla fase di formazione è seguita la discussione e l'elaborazione partecipata degli obiettivi che ha permesso di:

– identificare un quadro di azioni condiviso e il 'crono programma' per le azioni a breve e medio termine;

– formulare una bozza di progetto di ricerca e relativa individuazione della possibile composizione di Unità di Ricerca Locali;

– condividere le modalità di strutturazione della rete tra i promotori e le relative modalità di intervento.

Alla luce dei risultati raggiunti, il gruppo ha programmato un prossimo incontro facilitato con l'obiettivo di procedere con le azioni confrontandosi, a questo punto, con alcuni attori potenziali destinatari delle azioni stesse.<sup>2</sup>

***Attività didattica integrativa*** La didattica integrativa (4cfu) dei due Corso di Studi in Architettura degli Atenei del Friuli Venezia Giulia prevede anche per l'anno accademico 2011/2012 la possibilità per gli studenti di partecipare ad un workshop di studio sull'accessibilità come risorsa per la valorizzazione dei beni culturali, ambientali, architettonici e paesaggistici. Il workshop interattivo, alla seconda edizione, è promosso dalla Consulta Regionale delle Associazioni Disabili; si svolge nel secondo semestre e prevede interventi a carattere seminariale monotematico per un totale di 36 ore di attività didattica tra le

sedi di Udine (polo scientifico dei Rizzi), di Gorizia (sede del Corso di laurea in architettura) e di Aquileia (sede del Museo archeologico negli spazi messi a disposizione dalla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del FVG); il territorio della città di Aquileia è oggetto dell'esercizio di progettazione conclusiva anche quest'anno dedicato a "Idee e progetti per Aquileia".

### **Tesi di laurea**

Il tema dell'accessibilità come risorsa per il progetto di architettura e quindi per la valorizzazione del patrimonio edilizio e ambientale esistente è uno degli ambiti indagati dagli studenti in occasione delle loro ricerche per la tesi di laurea al termine del primo triennio e della biennio magistrale (il tema è sviluppato nello specifico o come integrazione di progetti d'architettura alle diverse scale di intervento).

A supporto dell'attività di ricerca degli studenti è stato istituito il dalt acronimo di design for all, un laboratorio di tesi di laurea e di ricerca organizzato per guidare gli studenti nella loro formazione per quanto riguarda l'accessibilità delle funzioni, intesa come requisito necessario da soddisfare alle diverse scale del progetto di architettura (accessori e componenti di design, ambienti interni, spazi urbani, parchi naturali, archeologici e strutture storiche, ecc.) in un contesto condizionato dalle variabili funzionali (in particolare dall'innovazione tecnologica, dall'evoluzione delle tecniche e dei materiali, e dalle molteplici novità di prodotto) e variabili d'uso, con particolare riferimento allo sviluppo etico e sociale della 'cultura dell'inclusione' e alla normativa nazionale e internazionale in materia di abbattimento delle barriere architettoniche.

Il dalt è stato istituito alla fine del 2009 facendo seguito alla volontà della Consulta Regionale Associazione dei Disabili del Friuli Venezia Giulia di usufruire di un contributo offerto dalla Banca Popolare di Cividale per la promozione della ricerca degli studenti sui temi dell'accessibilità. Con una convenzione biennale (già rinnovata per un secondo biennio) tra la Consulta Regionale e il Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura dell'Università di Udine, è stato formalizzato l'intento di istituire una struttura a supporto della formazione degli studenti dei Corsi di Laurea, di Laurea Magistrale e di Dottorato di ricerca.

L'attività svolta sinora ha permesso di raccogliere e archiviare numerosi documenti tecnici, oltre a creare una rete interdisciplinare di contatti con soggetti diversi, esponenti della ricerca teorica ed applicata, attualmente attivi sul territorio locale e nazionale.

### NOTE

<sup>1</sup> I.Garofolo, C.Conti, (in stampa) *Percezione e Sicurezza: il ruolo del progetto di Architettura*. In: *SicurezzaAccessibile*, Trieste, EUT.

<sup>2</sup> Estratto dal comunicato stampa redatto in occasione dell'evento.