

Poster Session

Una risorsa dispersa: i patrimoni immobiliari pubblici come volano di riqualificazione urbana.  
*Paolo Pileri<sup>1</sup>*

La questione del patrimonio immobiliare pubblico è ultimamente un tema rilevante nel dibattito tecnico e culturale, specie quello sull'economia e sulla finanza pubblica. Infatti, il patrimonio (ed è assodato), viene considerato una riserva di ricchezza in quanto in grado di produrre liquidità, se venduto. Proprio in questo ultimo decennio vi sono state alcune novità in tema di alienazione di beni pubblici<sup>2</sup> che hanno riaperto la "questione" nella direzione della dismissione. Sia gli enti centrali, sia quelli locali (i primi sono proprietari di circa 580 milioni di mq, pari al 63% dell'estensione totale del patrimonio immobiliare pubblico consistente in fabbricati residenziali e non, mentre i secondi sono rappresentativi per una quota pari a 330 Milioni di mq, pari al 36%<sup>3</sup>) possono vendere con più facilità il proprio patrimonio. Se da un lato questa operazione non può che fare bene alle casse pubbliche (ma momentaneamente!!) dall'altro rischia di attivare una piccola "deregulation" in cui l'ente locale si libera di fabbricati e aree con una certa facilità, senza considerare che potrebbero essere anche efficacemente riutilizzati, attraverso un processo di valorizzazione tecnica e di promozione verso nuove forme di recupero (attivabili attraverso i soggetti privati). Qui sta il punto della questione su cui si desidera fermare l'attenzione: occorre allora riportare il tema nell'alveo delle politiche urbane e in quello, settoriale, delle tecniche di aiuto alla decisione.

*La valenza urbanistica del patrimonio immobiliare pubblico*

Il patrimonio immobiliare viene considerato facilmente qualcosa che poco ha a che fare con le "faccende urbanistiche". Prova ne è, ad esempio, che spesso l'articolazione dei grandi enti locali prevede il settore urbanistica e quello del demanio come due soggetti separati che spesso si organizzano per strutture rigide e poco o nulla comunicanti.

L'edificio pubblico diviene, al limite, un fatto di rilevanza urbana nel momento in cui genera un disagio sociale e induce un degrado dell'ambito urbano locale, perché, non essendo utilizzato diviene dimora abusiva e centro di pericolo. Ma si tratta ancora di fatti di cronaca, anche se spie di disagio sociale e di abbassamento della soglia di qualità urbana locale.

---

<sup>1</sup> Paolo Pileri  
Ricercatore in Tecnica e pianificazione urbanistica  
DIAP - Politecnico di Milano  
P.za L. da Vinci 32  
20131 Milano (Italy)  
tel. +39 2 23994114  
fax +39 2 23994105  
e-mail [paolo.pileri@polimi.it](mailto:paolo.pileri@polimi.it)

<sup>2</sup> Alcuni riferimenti normativi: D.L. 386/91, D.Lvo 112/98, L. 488/99, L. 490/99

<sup>3</sup> su elaborazioni tratte da: S Stanghellini, Il patrimonio immobiliare pubblico in Italia, in *La ricchezza delle Metropoli*, Il Sole 24 Ore, 1995. Ancor meno informazioni si hanno relativamente all'uso che viene fatto dei patrimoni immobiliari. Limitatamente al patrimonio appartenente al demanio storico, si stima che alcuni utilizzi non siano idonei e che circa il 35% dei beni non venga utilizzato né fisicamente né economicamente.

In realtà anche il singolo fabbricato può avere una valenza urbanistica, ben al di là del fatto emergenziale. Ed è qui che si sente l'assenza di una cultura unificante che è capace di valorizzare il patrimonio esistente come opportunità di servizio per la città e qualificazione dello sviluppo urbano. In questo senso si può parlare di dimensione urbanistica dei patrimoni immobiliari pubblici. La sottodotazione di servizi pubblici e di attrezzature collettive che caratterizza le nostre città potrebbe trovare parziale, ma efficace, soluzione in un coinvolgimento di una parte dei patrimoni immobiliari, possibili contenitori di funzioni.

#### *Il patrimonio immobiliare pubblico è una risorsa urbana*

Per quanto detto sopra, il patrimonio immobiliare può rappresentare una vera e propria "risorsa urbana aggiuntiva" in grado di qualificare alcuni ambiti urbani attraverso il completamento e/o l'integrazione di servizi e funzioni di pubblica utilità nelle nostre città.

Considerare il patrimonio immobiliare pubblico una risorsa urbana non è solo un fatto di diversa denominazione, ma significa anche sancire che il suo recupero può garantire un secondo effetto tutt'altro che secondario: il risparmio di suolo urbano.

Per questi motivi la definizione di una metodologia in grado di "rimettere in gioco" i patrimoni immobiliari pubblici, in alternativa alla sola e sbrigativa dismissione, ha una valenza e un respiro anche e significativamente di tipo urbanistico (e anche ambientale), e non può rimanere una questione privilegiatamente amministrativa o fiscale o finanziaria.

Se si accetta di considerare il patrimonio immobiliare pubblico una *risorsa urbana* a tutti gli effetti, occorre far seguire una politica urbana adeguata sia a livello operativo che di piano. Un riferimento importante, che si può considerare una sorta di base culturale, e un urgente invito al tempo stesso, viene dalla posizione espressa dall'Unione Europea all'interno del volume "CITTÀ EUROPEE SOSTENIBILI" (DG XI, 1996) in tema di riuso del patrimonio edilizio: "A re-use of the existing buildings brings us closer to the goal of the sustainable re-use of a resource. [...] Public sector must intervene directly or indirectly"; "The planning is a key moment with an aim, against the other: to transmitting to the future generations the natural state of the environment and the built up estate". Questa posizione, che nasce all'interno di una più ampia espressione mirata a evidenziare le priorità che le amministrazioni locali devono assumere per la salvaguardia ambientale e per garantire uno sviluppo sostenibile del territorio antropizzato, risulta ancor più attuale e preoccupante se si considera che il patrimonio immobiliare pubblico versa anche in un grave stato di degrado e abbandono e quindi si sta progressivamente perdendo.

Un ulteriore elemento di vulnerabilità che contraddistingue il patrimonio immobiliare pubblico è la sua forte dispersione sul territorio. Se l'area industriale dismessa rappresenta una consistente opportunità di riqualificazione a partire dalla sua dimensione, i patrimoni immobiliari non generano opportunità di riqualificazione di tipo intensivo, ma estensivo (se così si può dire), ciononostante possono comunque essere occasione di "volano" per la qualificazione urbana e per l'integrazione del set di dotazioni urbanistiche.

#### *Una proposta di percorso metodologico per la rifunzionalizzazione degli edifici*

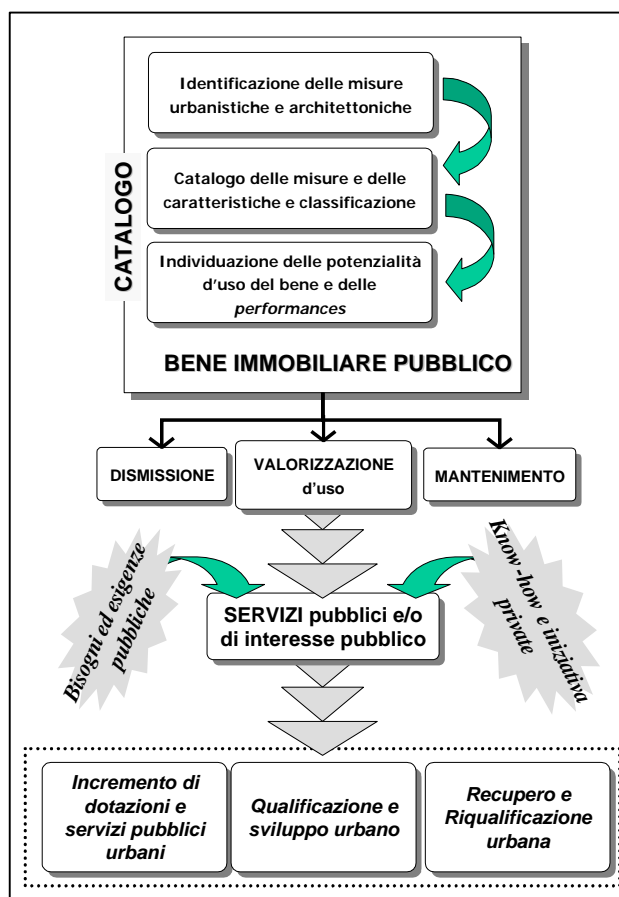
Allora, la strutturazione di una metodologia per la conoscenza preliminare delle potenzialità urbanistiche e architettoniche di un edificio diviene il *calibro* con cui misurare le priorità, le ipotesi di rifunzionalizzazione, gli ambiti di compatibilità, le modalità di intervento e i rapporti con gli strumenti di piano e operativi, in modo da avviare la decisione su "cosa fare, come fare e con chi fare". Diviene prioritario il ripristino della conoscenza tecnica e della ricognizione dell'esistente stato di fatto oltre ad una conoscenza efficace delle esigenze di sviluppo urbano. Il problema della conoscenza è un necessario prerequisito per qualsiasi azione sul patrimonio, ma diviene ancor più strategico e delicato se i destinatari dei beni (oltre che delle funzioni insediabili) possono essere dei soggetti esterni all'amministrazione proprietaria.

La gestione di alcune funzioni di interesse pubblico, infatti, può essere trasferita a soggetti privati insieme al carico del recupero dell'edificio e al beneficio della concessione della funzione stessa (necessario a ripagarsi dei costi di investimento e operativi).

Questo atteggiamento richiede una metodologia di indagine tecnica sul patrimonio sia urbanistica che architettonica e la definizione di un quadro chiaro dei bisogni e delle esigenze della comunità insediata. Inoltre, operativamente, affacciarsi al settore privato significa predisporre uno studio di funzioni "sostenibile", che consenta di ripagare gli investimenti, garantire le funzioni urbane nelle forme richieste ed evitare perdite di tempo: in due parole la metodologia deve essere "bilaterale" (utile sia per il soggetto privato che per quello pubblico) ed efficace.

In una recente ricerca realizzata per il Settore Demanio e Patrimonio del Comune di Milano<sup>4</sup> è stata avviata una prima impostazione metodologica per la rifunzionalizzazione dei patrimoni immobiliari con l'intento di definire un catalogo delle conoscenze urbanistiche e architettoniche utile per la comprensione delle possibili funzioni compatibili con la natura dell'edificio e dell'ambito urbano circostante. In questi termini è stata impostata una fase preliminare di identificazione delle caratteristiche e una posteriore di individuazione delle funzioni e dei servizi insediabili (fig. 1).

Figura 1 Il percorso concettuale per la valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici



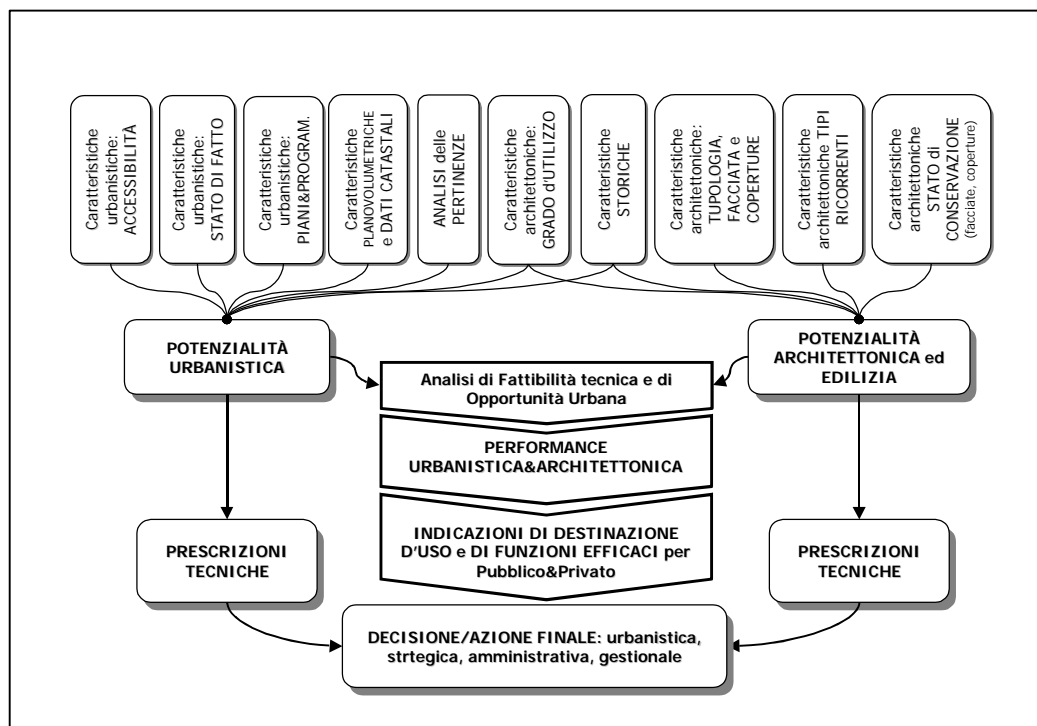
Il primo sforzo che si è compiuto è quello dell'unificazione: le componenti urbanistiche, architettoniche e storiche hanno lavorato insieme comprendere le potenzialità dell'edificio e del suo ambito urbano.

Le caratteristiche e le misure urbanistiche e architettoniche sono state scelte con criteri atti a individuare non tanto l'unica funzione giusta, quanto a valutare le funzioni e/o i servizi più performanti a partire dalla natura dell'edificio e dall'identità urbanistica dell'ambito.

<sup>4</sup> "Riqualificazione urbana attraverso il recupero dei patrimoni immobiliari comunali con il coinvolgimento dei soggetti privati: il caso delle cascine", responsabili scientifici prof. G. Sartorio e P. Pileri

La proposta di metodo consiste, per ora, nella selezione delle caratteristiche chiave attraverso cui, con criteri a larga maglia, si riesce a definire non tanto la funzione, quanto a valutare se una funzione assegnata soddisfa i requisiti di “eccellenza” di quell’edificio. Pertanto, a titolo di esempio, se un edificio si trova in un ambito ad accessibilità pubblica limitata (mancanza linee di trasporto pubblico) si idoneizza molto poco per una funzione che ammette una frequentazione pubblica elevata in termini quantitativi e temporali, e via di seguito per altre caratteristiche (riportate in fig. 2). Il metodo non è a rigida esclusione, ma tenta di aiutare il soggetto pubblico ad individuare la corrispondenza migliore tra prestazioni architettoniche e urbanistiche e bene; dopodichè le priorità sociali potranno anche modificare l’ordine del risultato indicato dal metodo, oppure una soluzione progettuale innovativa potrà migliorarne la fruizione. Rimane il fatto che aumenta la consapevolezza di quali sono gli strumenti e le risorse da mettere in campo per avviare un processo di recupero (in alcuni casi ci si rende conto che è più efficace la alienazione), si palesano alcune situazioni per cui si generano effettive possibilità di localizzare alcune funzioni di interesse pubblico (e non altre) perché vi sono determinati presupposti tecnici e urbanistici.

Figura 2 Alcune caratteristiche urbanistiche e architettoniche considerate nella proposta del metodo di valutazione delle potenzialità del patrimonio immobiliare, per la sua rifunzionalizzazione



La proposta di metodo, che non ha pretese di esaurire in sé il processo decisionale, ma solo di sostenerlo, inoltre offre la possibilità, di massima, di prevalutare anche la possibilità di localizzare funzioni di interesse pubblico (nell’uso, ma non nella proprietà) che ammettono gestione economica e che, quindi, possono essere trasferiti a soggetti privati.

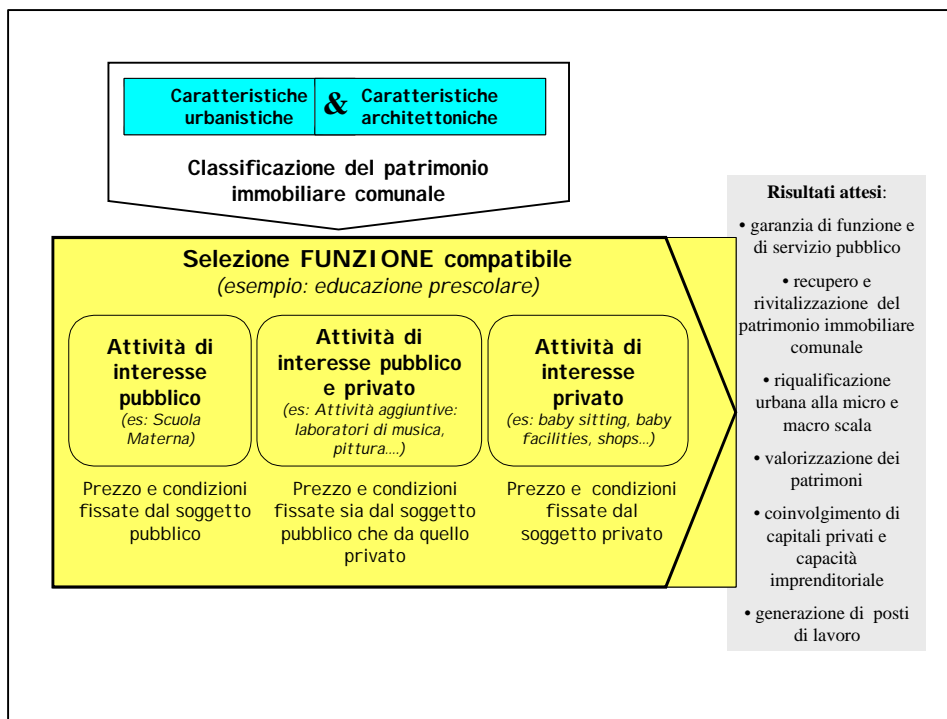
La garanzia di dotazione urbanistica di servizi collettivi pubblici e la loro distribuzione rimane un compito del piano e quindi del soggetto pubblico, ma l’erogazione di alcuni di questi può essere anche concessa a privati a fronte di precisi impegni e garanzie (anche sociali).

In figura 3 è riportato un esempio di come potrebbe essere modulata una funzione di interesse pubblico (i servizi dedicati all’educazione in età prescolare) per divenire suscettibile di gestione economica e, perciò, concessa a privati a fronte del recupero dell’edificio pubblico

La metodologia qui riassunta è in fase di sperimentazione presso l’amministrazione del Comune di Milano. L’individuazione delle caratteristiche urbanistiche e architettoniche, il catalogo e la valutazione delle prestazioni hanno consentito di restringere il campo delle funzioni insediabili, di escludere quelle incompatibili o inefficaci e di tradursi anche in misure oggettive utilizzabili per

selezionare un soggetto privato sul territorio (attraverso il bando di gara<sup>5</sup>). Soprattutto il catalogo, pur da perfezionare, ha messo in chiaro l'esigenza di uno strumento conoscitivo strutturato e finalizzato a comprendere realmente la dimensione del patrimonio immobiliare e questo possa incidere sulle politiche di trasformazione e di riqualificazione urbana.

Figura 3 Un esempio di modulazione di funzione di interesse pubblico



<sup>5</sup> Il bando è pubblicato sul sito del Comune di Milano ([www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it)): "Bando per l'affidamento in uso mediante concessione dell'edificio comunale "Cascina Moncucco" con obbligo del concessionario di progettare e realizzare il recupero interno ed esterno dell'edificio nel suo complesso". Il bando rappresenta l'esito formale che si è reso possibile proprio per aver fatto precedere alla decisione una fase di catalogazione e valutazione prestazionale impostate sulla metodologia a proposta. Si prevede di applicare, in via sperimentale, la medesima procedura ad altri 9 edifici di proprietà comunale che attualmente non sono utilizzati o sono sottoutilizzati.