



# In Breve

n. 10/2012

LE AREE DISMESSE:  
COME DEFINIRLE?

LE FASI STORICHE DEL  
RECUPERO DELLE AREE  
DISMESSE

REGIONE LOMBARDIA E IL  
TEMA DELLA DISMISSIONE

QUALI SONO E DOVE SONO  
LE AREE DISMESSE

PERCHE' RIGENERARE LE  
AREE DISMESSE?  
UNA QUESTIONE DI  
PUBBLICA UTILITA'

PERCHE' NON SI  
RIQUALIFICA?  
I COSTI URBANISTICI E  
AMBIENTALI

COSA SI PUO' FARE:  
LE PROPOSTE DEGLI ESPERTI  
E I MECCANISMI DI  
INCENTIVAZIONE

INIZIATIVE IN CORSO: LE  
PROPOSTE DEL TERRITORIO

## *Informativa Breve*

### Le aree dismesse: ostacoli e opportunità della loro riqualificazione

Con il termine **aree dismesse** si fa riferimento a quegli spazi prevalentemente urbani che hanno perso la propria funzione originaria e che risultano potenzialmente trasformabili in nuove attività. Quelle di natura **industriale** costituiscono la maggioranza, ma esistono anche altre forme di dismissione che, nonostante le piccole dimensioni, sono diffuse in modo capillare sia nei medio-piccoli centri urbani sia nelle campagne, sull'intero territorio nazionale. Derivano dalla dismissione di grandi **servizi** o di **impianti urbani** nati più di un secolo fa: mercati comunali, ospedali, caserme, scali e impianti ferroviari, magazzini, impianti doganali, edifici scolastici sono solo alcuni esempi. Più recentemente, si sta diffondendo anche la dismissione di aree **residenziali**<sup>1</sup>, a fronte dell'espansione insediativa in direzione dei comuni di prima e seconda cintura dei grandi centri urbani<sup>2</sup>.

Da un lato la dismissione può essere considerata un **processo fisiologico**, da sempre presente nella storia urbana, perché legato all'evoluzione degli usi e delle forme delle città che ciclicamente cambiano e si modellano sulle grandi trasformazioni socio-economiche e demografiche in atto<sup>3</sup>. Dall'altro, però, questo fenomeno è anche **all'origine di numerosi problemi** (di cui diremo più avanti) e perciò è entrato progressivamente nell'agenda politica a partire dalla seconda metà del secolo scorso.

Oggi il recupero delle aree dismesse (insieme con il contrasto al crescente consumo di suolo) è uno dei principali **obiettivi** per le istituzioni responsabili del governo del territorio. Tuttavia l'entità del fenomeno non è ancora del tutto conosciuta: i dati raccolti sono pochi e non sempre aggiornati.

Questa informativa cerca di fare sintesi delle conoscenze esistenti e, soprattutto, di mettere in luce che le aree dismesse rappresentano non solo un problema da risolvere, ma anche una grande **opportunità di rigenerazione e sviluppo** del nostro territorio.

<sup>1</sup> Travascio, 2007.

<sup>2</sup> Dragotto, 2011.

<sup>3</sup> Gargiulo e Travascio, 2007.

## Le aree dismesse: come definirle?

La dismissione è un **fenomeno eterogeneo**: si manifesta in diversi modi, fa riferimento a diverse situazioni, può avere diverse soluzioni e prevedere l'attivazione di attori diversi. Anche per questo motivo sono diversificati i modi di definirlo.

I primi tentativi di classificazione delle aree dismesse hanno utilizzato come parametro la **causa di dismissione**:

- aree ed impianti per attività produttive tradizionali in declino (setifici, pastifici, zuccherifici, manifatture tabacchi, cantieri navali, etc.);
- aree ed impianti derivanti dalla fase di industrializzazione matura, sorti ai margini delle città, poi inglobate, a seguito dell'estensione urbana;
- aree e manufatti per grandi servizi, ormai obsoleti (macelli, ospedali, caserme, scali ferroviari, magazzini; generalmente collocati in zone centrali o semi-centrali);
- aree ed impianti medio-piccoli legati ad attività artigianali, commerciali interessati da processi di riconversione collocati in posizione decentrata o in contesti urbani marginali;
- aree ed edifici non più utilizzati dall'agricoltura, ai bordi delle aree metropolitane (relitti rurali come cascine, fattorie, etc.).

### Le classificazioni

Non mancano poi classificazioni basate sulla **funzione** (aree industriali, artigianali, militari, ospedaliere), la **localizzazione** (aree urbane, rurali, portuali, etc.), la **tipologia di risanamento** (edificazione, zone verdi, recupero del patrimonio storico-culturale, etc.), gli **obiettivi** (speculativi, etico-sociali) e la **proprietà** (pubblico, privato, proprietà condivisa).

L'infinita possibilità di combinazioni tra le caratteristiche delle aree dismesse rende evidente la complessità del problema e la difficoltà (o impossibilità) a individuare soluzioni universali.

### Visione puntuale e visione d'insieme

I due principali approcci utilizzati per affrontare il tema della dismissione sono stati la **progettazione settoriale**, legata al ridisegno del luogo interessato dalla trasformazione, e la **pianificazione integrata**, una soluzione estesa all'intero quartiere o città, che ingloba le aree interessate dalla riqualificazione in un disegno più ampio finalizzato a rendere meno invasivo l'intervento sull'insieme, rimediando agli squilibri territoriali e socio-economici della città. Quest'ultimo è un approccio molto impiegato nei paesi anglosassoni che stenta ad affermarsi in Europa meridionale, dove il problema della riconversione è stato colto piuttosto come occasione per ridisegnare porzioni rilevanti della città. Ciononostante, è ormai opinione condivisa anche in questi paesi che per rigenerare si debba procedere non più per segmenti, ma in un'ottica di sviluppo più ampio.

## Il tema nel dibattito pubblico

### Le fasi storiche del recupero delle aree dismesse

Il fenomeno della dismissione, in Italia, è diventato particolarmente visibile nel secondo dopoguerra a seguito della crisi del sistema produttivo, ma il dibattito sul riuso delle aree dismesse risale agli anni Ottanta e si è sviluppato in tre fasi:

1. negli **anni Ottanta**, le istituzioni e gli esperti hanno iniziato a prendere coscienza della vastità e complessità dei cosiddetti “grandi vuoti urbani” e ad interessarsene (**aree dismesse di prima generazione**)

#### Prima generazione



Ieri: Milano, Area industriale Bovisa



Oggi: Politecnico di Milano

2. negli **anni Novanta** si è andata affermando l'idea che le vaste aree urbane degradate costituissero una risorsa per rinnovare le città (**seconda generazione**)
3. nel **nuovo Millennio**, alle aree dismesse è stata assegnata la definizione di “catalizzatori di interventi” per il ruolo centrale che assumevano nel rilancio urbano complessivo (**terza generazione**). Nello stesso periodo, hanno avuto inizio le prime valutazioni sugli interventi di riconversione realizzati o prossimi alla conclusione.

#### Terza generazione



Ieri: Raffineria Agip - Rho (MI)



Oggi: Polo Fiera di Milano (Rho)

## Regione Lombardia e il tema della dismissione

Negli ultimi anni Regione Lombardia ha mostrato particolare attenzione al tema della dismissione, attraverso l'adozione di leggi e indicazioni che hanno dato un orientamento alla materia.

Nella **I.r. n. 12/2005**<sup>4</sup> l'interesse regionale a favore del "recupero e della riqualificazione delle aree degradate o dismesse che possono compromettere la sostenibilità e la compatibilità urbanistica, la tutela dell'ambiente e gli aspetti socioeconomici" viene tradotto in **incentivi urbanistici**, cioè la possibilità di edificare volumetrie aggiuntive fino al 15% della volumetria ammessa.

Nel 2007, nella **I.r. 1/2007**<sup>5</sup>, la questione della riqualificazione delle aree dismesse viene ripresa, dapprima con il **riconoscimento dei danni** derivanti dalla dismissione di aree industriali in termini di "grave pregiudizio territoriale, sociale e economico-occupazionale", poi sottolineando la **pubblica utilità del risanamento**. La norma definisce le aree dismesse come quelle aree che comprendono una "superficie coperta superiore a 2mila mq nelle quali la condizione dismissiva, caratterizzata dalla cessazione delle attività economiche su oltre il cinquanta per cento delle superfici coperte nelle aree si prolunghi ininterrottamente da oltre 4 anni".

Nel dicembre dello stesso anno, nelle "*Linee orientative per l'incentivazione al riutilizzo delle aree urbane compromesse attraverso la promozione dell'edilizia sostenibile*"<sup>6</sup>, la valorizzazione delle aree compromesse, ovvero di "quelle parti di città o di territorio urbano caratterizzate da dismissioni in atto, abbandono o degrado urbanistico e/o paesaggistico" viene definita "uno degli obiettivi prioritari di Regione Lombardia" da portare avanti ripensando all'edilizia in termini di sostenibilità e svolgendo un'attenta pianificazione territoriale che tenga conto della **sostenibilità ambientale dell'abitare**.

Successivamente, con la **I.r. n. 10/2009**<sup>7</sup>, il tema del riuso delle aree dismesse è stato ricondotto al problema delle **bonifiche** e del ripristino ambientale dei siti inquinati: i soggetti interessati, non responsabili dell'inquinamento, sono esentati dall'obbligo di corrispondere oneri finanziari a Regione, Comuni e Province nel caso in cui provvedano al recupero delle aree.

Nello stesso anno la **I.r. 13/2009**, conosciuta come il primo **Piano Casa regionale**<sup>8</sup>, ha regolato il recupero del patrimonio edilizio, introducendo la concessione di incrementi volumetrici subordinatamente ad una diminuzione certificata del fabbisogno energetico e dando la possibilità ai comuni di riconoscere ai costruttori una riduzione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione fino al 30%.

**Il riuso delle aree dismesse come opportunità e pubblica utilità**

**Obiettivo prioritario: edilizia sostenibile**

<sup>4</sup> Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, "Legge per il governo del territorio". Si vedano, in particolare, gli articoli 1 e 11, comma 5.

<sup>5</sup> Legge regionale 2 febbraio 2007, n. 1 "Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia". Si veda, in particolare, l'art. 7, abrogato dall'art. 7, comma 2 della I.r. 13 marzo 2012, n. 4.

<sup>6</sup> Decreto Direzione Generale Territorio e Urbanistica di Regione Lombardia n. 16188 del 20/12/2007.

<sup>7</sup> Legge regionale 29 giugno 2009 n. 10 "Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale. Si veda in particolare l'art. 21, commi 1 e 4.

<sup>8</sup> Legge regionale 16 luglio 2009, n. 13 "Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia", in particolare si veda l'art.5 comma 4.

### Le aree dismesse come fonte di rischio

Nel 2012 la dismissione torna all'attenzione del Legislatore regionale dapprima nel nuovo Piano Casa regionale e successivamente nelle misure per la crescita e lo sviluppo che recepiscono le relative indicazioni nazionali<sup>9</sup>. Nel primo caso, la **I.r. n. 4/2012**<sup>10</sup> ribadisce che "la dismissione di aree non residenziali costituisce grave pregiudizio territoriale, sociale ed economico-occupazionale" e che quindi, il recupero concorre agli obiettivi di contenimento dell'uso del suolo e "costituisce attività di pubblica utilità ed interesse generale (...) qualora la dismissione comporti **pericolo per la salute**, la sicurezza urbana e sociale, ovvero il **degrado ambientale** e urbanistico". Ai comuni è riconosciuta la possibilità di incrementare fino al 20% la volumetria o la superficie ammessa nel caso in cui la proprietà dell'area presenti una proposta per il suo riutilizzo.

Nel secondo caso, con la **I.r. n. 7/2012**<sup>11</sup>, si torna ad affrontare il tema della bonifica delle aree contaminate incluse nell'anagrafe regionale: al proprietario non responsabile della contaminazione può essere concesso un incremento fino al 30% della volumetria e della superficie ammessa nel caso il PGT preveda il recupero dell'area. Al comune è poi data la facoltà di prevedere ulteriori forme di incentivazione.

### Quante sono e dove sono le aree dismesse

Sebbene il fenomeno della dismissione sia riconosciuto come problema nella maggior parte dei Paesi con un passato fortemente industrializzato, **in nessun caso l'estensione del fenomeno è realmente conosciuta**.

### Europa

Nei primi anni del nuovo Millennio (2000-2004), attraverso il progetto CABERNET<sup>12</sup> le amministrazioni di 23 paesi comunitari si sono adoperate a fornire una **stima** della superficie interessata da *brownfields* (aree dismesse), uno sforzo grazie al quale è ora possibile ricostruire uno scenario, seppur approssimativo, del fenomeno: 128mila ettari in Germania (0,3% della superficie nazionale), 5mila in Svezia (0,01%), 10mila in Olanda (0,2%), 20mila in Francia (0,04%) e 30mila in Repubblica Ceca (0,4%). La superficie delle aree aumenta esponenzialmente in Romania, 900mila ettari (3,8%), e in Polonia, 800mila (2,5%). Sempre grazie allo stesso progetto, i dati regionali relativi alle aree dismesse sono disponibili esclusivamente per alcune regioni di Germania, Belgio e Francia: in Sassonia l'estensione è di 18mila ettari (1% della superficie regionale); in Vallonia di 9mila (0,5%) e nelle Fiandre di 5mila (0,4%); nelle regioni francesi la superficie risulta inferiore, nonostante il lungo passato

<sup>9</sup> Legge n. 106/2011, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia", art. 5, comma 9.

<sup>10</sup> Legge Regionale 13 marzo 2012, n. 4 "Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistico-edilizia".

<sup>11</sup> Legge regionale 18 aprile 2012, n. 7 "Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione". L'art 32 della I.r. 7/2012 costituisce un'integrazione (art. 21 bis) all'art. 21 della I.r. n. 21/2003.

<sup>12</sup> Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network - CABERNET -. È una rete costituita da esperti europei finalizzata ad incentivare gli stakeholders a riqualificare le aree dismesse attraverso lo sviluppo sostenibile. A CABERNET va riconosciuto un importante lavoro di mappatura europea del fenomeno della dismissione a cui, tra il 2000 e il 2004, hanno aderito 23 paesi europei, uno sforzo che sino ad ora non si è più ripetuto. I dati riportati sono relativi agli unici paesi che hanno comunicato il dato nazionale. I dati regionali risultano parziali e relativi solo ad alcune regioni dei paesi; quando disponibili, sono stati riportati.

industriale, interessando, in Lorena 5mila ettari (0,2%), nell'Île-de-France 1.000 (0,1%) e nel Rhône-Alpes occidentale 400 (0,01%). Nel Regno Unito il dato è disponibile solo per Inghilterra e Scozia, in cui l'estensione è rispettivamente di 66mila (0,5%) e 11mila ettari (0,1%).

Il progetto europeo *CORINE Land Cover-CLC* ha previsto di elaborare le **Carte di Uso del Suolo** per uniformare il rilevamento e il monitoraggio delle caratteristiche di copertura e uso del territorio nei paesi membri dell'UE aderenti all'iniziativa. All'ultima edizione del progetto, nel 2006, hanno aderito 38 Paesi tra cui l'Italia, ma occorre osservare che le informazioni sulle aree dismesse non sono specificamente richieste<sup>13</sup> e sta alla sensibilità delle Regioni la scelta di fornire approfondimenti su questo aspetto.

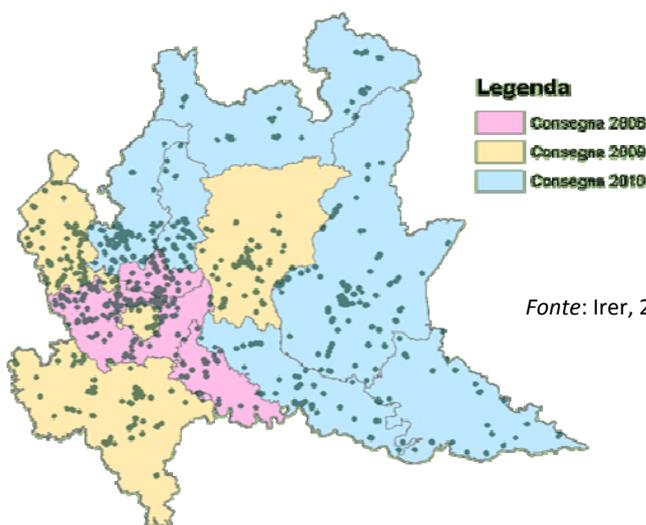
### Italia

L'Italia non dispone quindi di una mappatura completa e affidabile delle aree dismesse. Da un tentativo di proiezione nazionale<sup>14</sup> la **superficie dismessa italiana** risulta pari a 13mila ettari, lo **0,04% della superficie complessiva del nostro Paese**; di questi, oltre 700 ettari sarebbero localizzati nella sola provincia di Milano.

### Lombardia

Attualmente, le Regioni italiane non sono obbligate a raccogliere informazioni sul numero, l'estensione e la collocazione delle aree dismesse. La **Lombardia** è stata finora l'unica ad adoperarsi in tal senso<sup>15</sup> e, tra il 2008 e il 2010, in collaborazione con le Province e Assimpredil-Ance, ha svolto un **censimento** delle aree dismesse in tutti i Comuni. Anche se questo primo censimento non può risolvere ancora tutte le esigenze conoscitive sulle dismissioni<sup>16</sup>, ha consentito tuttavia di evidenziare le principali dimensioni del fenomeno: si tratta di **745 aree su 2.300 ettari**, ovvero lo **0,1% della superficie regionale**.

Censimento aree dismesse



Fonte: Irer, 2010

<sup>13</sup> I dati richiesti per il settore dei "territori modellati artificialmente" sono riferiti unicamente ai cantieri ("spazi in costruzione, scavi e suoli rimaneggiati").

<sup>14</sup> Lo Nando, Vidaschi, 2010.

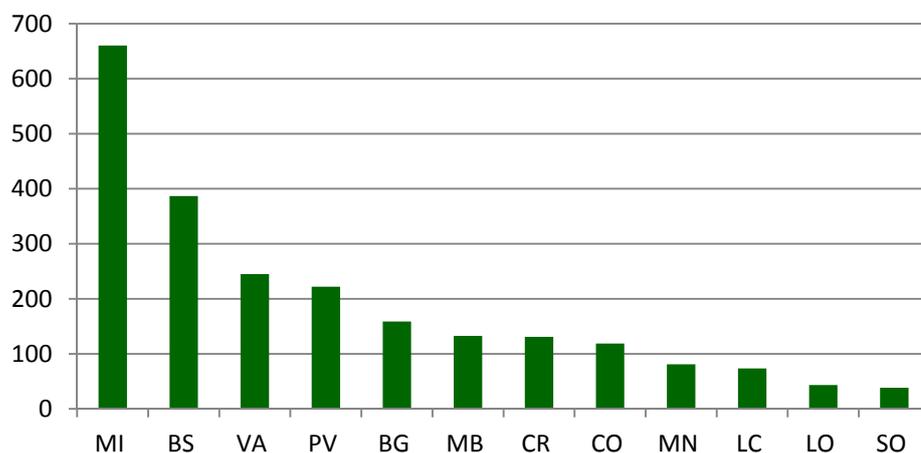
<sup>15</sup> L'unica altra esperienza nota appartiene alla Provincia di Modena.

<sup>16</sup> Così sottolinea Irer, 2010.

## Province lombarde

Le province che risultano essere maggiormente investite dal problema sono **Milano** con 139 aree su oltre 660 ettari di superficie dismessa, **Brescia** con 93 aree e quasi 400 ettari, **Varese** con 86 aree e oltre 240 ettari e **Pavia** con 76 aree e 220 ettari.

Grafico 1 – Superficie delle aree dismesse per provincia (ha) – Lombardia, 2010



Fonte: Censimento 2008-2010, Regione Lombardia

Un'altra modalità per conoscere il fenomeno della dismissione è utilizzare i **Piani di Governo del Territorio** (PGT) approvati dai comuni lombardi osservando, in particolare, la numerosità delle aree dismesse entrate nei cosiddetti "**ambiti di trasformazione**". Con tale espressione, la legge regionale di Governo del Territorio (l.r. n. 12/2005) fa riferimento a quelle parti di territorio, edificate e/o non edificate, in cui sono previsti interventi di edilizia o urbanistica finalizzati alla trasformazione funzionale.

Sovrapponendo le informazioni sulle aree dismesse provenienti dal censimento a quelle desumibili dai PGT approvati, è possibile ottenere **prime indicazioni** sull'orientamento assunto dai comuni lombardi nei confronti del recupero delle aree dismesse. Occorre tuttavia tener conto che i dati disponibili si fermano al 30 settembre 2011 e riguardano solo 645 comuni, ossia meno di un terzo del totale)<sup>17</sup>.

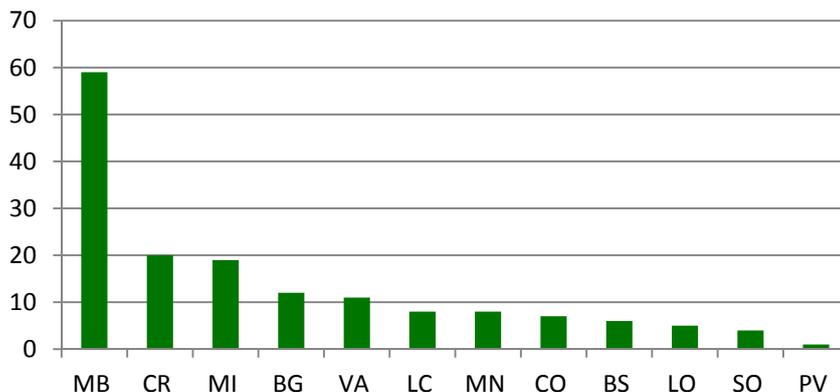
Le **aree dismesse incluse** parzialmente o interamente negli ambiti di trasformazione dei PGT sono **84**, ovvero **l'11%** del totale delle aree dismesse censite. La **superficie dismessa** di cui i PGT prevedono la **trasformazione** (al 30 settembre 2011) ha quasi raggiunto i **320 ettari**, ossia **il 14%** della superficie dismessa complessiva presente nella regione. Come mostra il grafico 2, la percentuale di superficie dismessa entrata in trasformazione è minima a Pavia e Sondrio ed interessa rispettivamente l'1% e il 4% del totale della superficie dismessa censita nella provincia. Nella maggior parte degli altri casi, la trasformazione interessa tra il 5% e il 12% del territorio provinciale dismesso;

## Orientamento dei comuni al recupero

<sup>17</sup> Queste informazioni sono riportate nella relazione annuale che, ai sensi dell'art. 5 della l.r. 12/2005, la Giunta regionale invia al Consiglio regionale. Non sono attualmente disponibili successivi aggiornamenti.

solo in due casi si avvicina al 20%, Cremona e Milano, e solo a Monza Brianza è prossima al 60%.

**Grafico 2 – Percentuale superficie aree dismesse in trasformazione rispetto alla superficie totale dismessa, per provincia – Lombardia, 2012**



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

### La destinazione delle aree dismesse

Un'ultima osservazione riguarda la **destinazione d'uso**: mentre la funzione prevalente delle aree prima della dismissione era artigianale o industriale (65%), la destinazione prevista nei PGT in esame per le aree riqualificate è **soprattutto residenziale (54%)**; in misura minore terziaria (11%) e produttiva (9%).

### Perché rigenerare le aree dismesse? Una questione di pubblica utilità

### Consumo di suolo e insediamenti estensivi a bassa densità

La questione delle aree dismesse si è imposta nel dibattito pubblico in relazione alle trasformazioni delle aree urbane, andando ad alimentare il più ampio tema della riqualificazione del territorio e delle città a fronte di due problemi in aumento: il **consumo di suolo** e il progressivo affermarsi del **modello insediativo estensivo a bassa densità** (meno insediamenti in direzione dei comuni dell'hinterland).

In Lombardia i suoli agricoli vengono urbanizzati con una velocità straordinaria: oltre 11 ettari al giorno, l'equivalente di oltre 4mila ettari l'anno<sup>18</sup>.

In molti dei principali paesi protagonisti del periodo industriale, la preoccupazione per il consumo di suolo ha convinto i governi ad impegnarsi per ridurlo al minimo (come in Germania con la riduzione del 75% entro il 2010) e a privilegiare il recupero dell'esistente (come in Gran Bretagna).

Al modello insediativo estensivo a bassa densità, gli esperti imputano non solo un alto consumo di suolo, ma anche conseguenze indesiderate sull'ambiente - perché genera mobilità affidata interamente ai mezzi privati - e sulla società -

<sup>18</sup> Rapporto CRCS 2010.

### Vantaggi territoriali, ambientali e sociali del riuso

perché richiede la predisposizione di una rete capillare di servizi alla persona facilmente raggiungibili come asili, scuole, assistenza, presidi sanitari<sup>19</sup>.

L'occasione di recuperare ampie aree inutilizzate, spesso localizzate in zone strategiche dei tessuti urbani, è stata letta, innanzitutto, come possibilità di **contenere il consumo di suolo libero** e di impostare nuovi modelli insediativi.

In secondo luogo, il riuso delle aree dismesse è stato visto come mezzo per **potenziare gli standard ambientali ed ecologici urbani**, permettendo alle città soffocate dal cemento di rendere i suoli più permeabili in un'ottica non solo costruttiva del nuovo riuso<sup>20</sup>.

Nel dibattito attuale, si comincia a guardare alla rigenerazione delle aree dismesse come occasione per **sviluppare mixité e multiuse city**, ripristinando anche nelle città equilibri funzionali e sociali attraverso la mescolanza di servizi abitativi e per il tempo libero orientati a target diversi.

Oltre a questi vantaggi, gli esperti<sup>21</sup> individuano nei processi di rigenerazione, ulteriori potenzialità come:

- *risorsa urbana*, per la possibilità di localizzare funzioni di grande rilievo come università, parchi scientifici, centri di ricerca, per ridurre/eliminare il degrado urbano e la percezione di insicurezza e rinnovare la vivibilità urbana e la conservazione degli spazi;
- *risorsa storico-culturale*, per la possibilità di restituire visibilità e prestigio a valori simbolici di identità nazionale oppure a momenti storici importanti, come quello industriale;
- *risorsa immobiliare*, per il potenziale economico che la riconversione ad usi remunerativi di siti localizzati spesso nel cuore delle città può innescare per gli investitori; l'utilità ricade anche sui bilanci dei comuni, per la quota edificatoria che gli investitori privati pagano.

### Una prima valutazione dei risultati della rigenerazione delle aree dismesse

Sebbene non vi siano dati completi sullo scenario delle aree dismesse e sulla loro rigenerazione, e nonostante si sappia che gli effetti sui sistemi urbani si misurano nel lungo periodo, alcuni autori mettono in luce i **risultati positivi raggiunti** in alcuni casi da loro seguiti<sup>22</sup>:

- si riducono le superfici edificate e aumentano le superfici destinate a scopi non edificatori
- aumentano le infrastrutture per la mobilità: nuove strade, sottopassi e sovrappassi
- nuovi spazi vengono assegnati ad usi pubblici (ad esempio parchi e piazze)
- prendono avvio nuovi servizi economici (commerciali e del terziario) con conseguente creazione di nuovi posti di lavoro
- si realizza il mix abitativo: nuova edilizia residenziale libera, convenzionata, agevolata e, in forma minore, pubblica

<sup>19</sup> Lo Nardo e Vendaschi, 2010.

<sup>20</sup> Vitillo, 2010.

<sup>21</sup> Gargiulo, Travascio, 2007.

<sup>22</sup> Lo Nardo, Vendaschi, 2010.

- il panorama urbano si arricchisce di nuovi riferimenti visivi architettonici (*landmark*) ottenuti, ad esempio, valorizzando gli scheletri delle strutture industriali.

### Perché non si riqualifica? I costi urbanistici e ambientali

**Elementi di marketing territoriale: valutare costi e benefici**

Nonostante urbanisti, imprenditori ed amministratori pubblici concordino nel considerare le aree dismesse, in particolare quelle industriali, un'opportunità unica per un nuovo sviluppo urbano, gli interventi di riconversione concretamente realizzati in Italia sono ancora soltanto un centinaio circa<sup>23</sup>.

La pubblica utilità del risanamento delle aree dismesse e il valore etico delle azioni di riqualificazione fino ad oggi non sono stati sufficienti ad innescare il loro riuso. Occorre anche che il **riutilizzo** di un'area dismessa sia **economicamente vantaggioso** per gli investitori.

L'interesse a realizzare interventi di rigenerazione dipende quindi dal bilancio costo-benefici e, come è ovvio, non tutte le aree hanno lo stesso potere attrattivo. Le caratteristiche delle aree dismesse che concorrono a determinarne il valore fanno riferimento ad aspetti ambientali (posizione geografica, necessità di bonificare) e urbanistici (presenza/vicinanza di infrastrutture, di servizi) oltre che economici (l'andamento, le tendenze e lo scenario di mercato).

Il potenziale delle aree va anche visto in una prospettiva di **marketing territoriale**, considerando quindi i potenziali costi (della proprietà, dell'investimento iniziale, delle infrastrutture e dei servizi pubblici necessari per rendere accessibile l'area, di bonifica e di risanamento dei siti inquinati, ...) ed i benefici che il processo di riqualificazione può consentire di ottenere.

Nella valutazione di costi e benefici, gli investitori tengono conto anche di altri fattori, esogeni rispetto alle caratteristiche della specifica area. In letteratura, infatti, vengono segnalati alcuni **fattori disincentivanti** degli investimenti privati<sup>24</sup>:

**Altri fattori disincentivanti**

- **tempi lunghi:** il tempo medio per adottare i programmi di rigenerazione urbana<sup>25</sup> previsti dalla normativa nazionale italiana è di 10 anni;
- **costi di bonifica eccessivi:** costi diretti e indiretti, legati al tempo e al rischio dell'azione di bonifica, spesso non del tutto quantificabili *ex ante*;
- **strumentazione frammentaria e poco coordinata:** gli strumenti di intervento previsti dall'attuale normativa sono numerosi ma spesso si ricorre quasi esclusivamente al Programma Integrato di Intervento (PII);
- **procedure amministrative e di pianificazione complesse:** gli interventi di recupero delle aree urbane dismesse riguardano progetti condizionati sia dalle scelte urbanistiche sia da esigenze ambientali di tutela dei cittadini e del territorio. A causa di questa duplice attinenza, le procedure che regolano gli interventi derivano da fonti normative diverse (TU Edilizia e TU

<sup>23</sup> Lo Nardo, 2010. Si tratta di una stima perché, come per l'entità delle aree dismesse, non sono disponibili dati attendibili e completi relativi agli interventi di riqualificazione.

<sup>24</sup> Lo Nardo, 2010.

<sup>25</sup> Tra i principali: i Piani di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), i Piani di riqualificazione urbana e il Programma Integrati di Intervento (PII).

Ambiente), che spesso risultano poco coordinate tra loro e si incrociano ripetutamente durante le fasi del processo di riqualificazione;

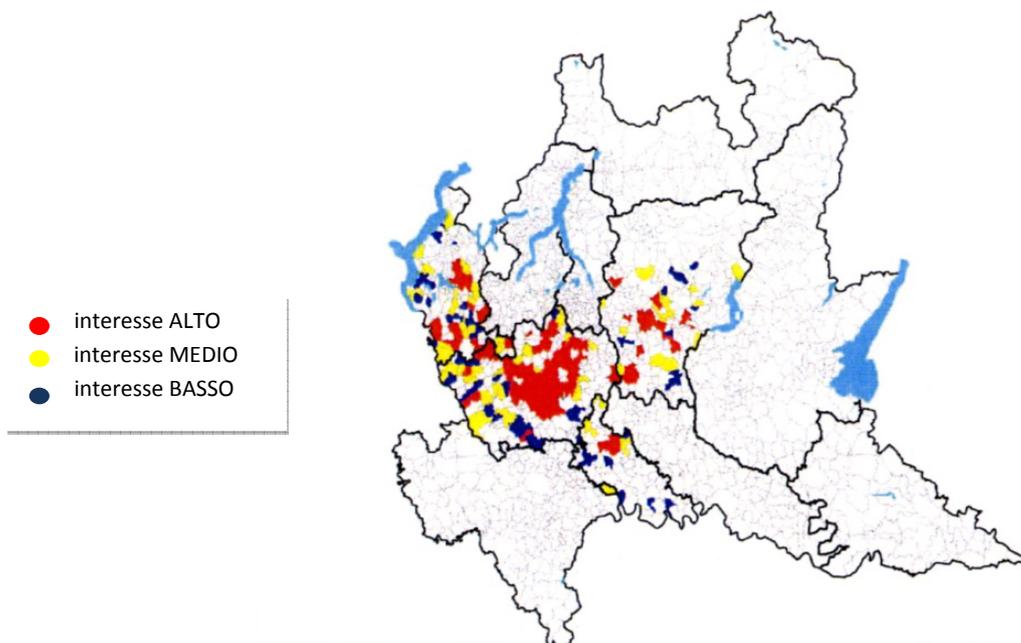
- **elevati oneri di negoziazione:** gli attori coinvolti nel processo di riqualificazione sono numerosi e così gli interessi coinvolti. Enti locali, proprietari delle aree, organizzazioni di cittadini, costruttori e investitori entrano in un lungo e difficile processo di negoziazione che spesso si arena prima del raggiungimento di un accordo di sviluppo condiviso.

Nonostante gli aspetti critici fin qui evidenziati, non sempre il recupero delle aree dismesse è una *missione impossibile*, in particolare quando le caratteristiche delle aree stesse ne fanno un'opportunità non solo per gli investitori, ma per l'intera collettività regionale. Con uno studio del 2010, infatti, l'Istituto di Ricerca di Regione Lombardia<sup>26</sup> ha ricostruito la "**mappa delle opportunità**" delle **aree industriali dismesse**, a partire da numerosi indicatori di natura socio-economica e produttiva, al fine di orientare le azioni regionali verso l'incentivazione al loro riuso.

Dalla rappresentazione finale della mappa (che riportiamo di seguito), si nota che le **aree industriali dismesse ad elevato interesse regionale** (colore rosso) interessano soprattutto la prima e la seconda cintura metropolitana milanese, in particolare l'asse Milano-Monza e l'asse del Sempione.

### La "mappa delle opportunità" delle aree dismesse in Lombardia

#### Mappa delle opportunità – Aree dismesse di interesse regionale



Fonte: Irer, 2010

<sup>26</sup> Irer, oggi Éupolis, Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione di Regione Lombardia.

## Cosa si può fare: le proposte degli esperti e i meccanismi di incentivazione

### Aree dismesse tra mercato e intervento pubblico

Il **fenomeno della dismissione**, essendo strutturalmente integrato nelle dinamiche di trasformazione urbana, **non è destinato a decrescere**; al contrario, potrebbe subire accelerazioni, a seconda dell'andamento di fattori esterni come il mercato immobiliare, il settore industriale e le direttive ambientali<sup>27</sup>. Nei prossimi anni, quindi, potremmo trovarci di fronte, da un lato all'incremento delle aree dismesse, dall'altro alla **difficoltà del mercato** di operare *spontaneamente* in direzione del loro recupero.

Gli esperti sono concordi nel riconoscere, quindi, la necessità sia di monitorare l'andamento del fenomeno, sia di prevedere un **intervento pubblico** di incentivazione<sup>28</sup>. Di seguito, le principali proposte avanzate:

### Cosa suggeriscono gli esperti

- adottare una **legge nazionale** che dia indicazioni chiare e univoche ai soggetti del settore su principi, oneri e sbocchi;
- assegnare agli **enti locali** il ruolo di **soggetti attivi e garanti** delle iniziative di rigenerazione urbana per uscire dall'impasse in cui gli stessi enti locali sono i più danneggiati;
- **ridurre i tempi di realizzazione**: l'intero processo di rigenerazione urbana non dovrebbe durare più di 5 anni (uno per le fasi preparatorie, 4 per la realizzazione);
- prevedere **incentivi fiscali** significativi per gli investitori e **forme di compensazione ambientale**;
- coinvolgere maggiormente il privato, attraverso forme di **partnership pubblico-privato** nella gestione del territorio: fondazioni, imprese di servizio, non profit potrebbero farsi carico della gestione di parte della rigenerazione (es. spazi verdi, piazze, locali, etc.), fin dalle fasi di progettazione;
- dedicare più **tempo e cura alla progettazione**, all'analisi contestuale di costi e benefici, considerando i rischi sia di breve periodo (bonifiche) che di lungo periodo (variazioni del mercato), per evitare errori in itinere e costi aggiuntivi, non previsti;
- istituire un **registro del suolo** che contenga tutte le informazioni relative alla destinazione, proprietà e condizione dei suoli, al fine di permettere un monitoraggio della trasformazione del suolo.

### Incentivi economici e fiscali

Come emerge da queste ipotesi di intervento, un modo fondamentale di incentivare il recupero delle aree dismesse è quello del **finanziamento**<sup>29</sup>, sotto forma di contributo economico e di agevolazioni urbanistiche e fiscali.

Tra i **canali di finanziamento** più importanti che già esistono si ricordano **URBAN**, **URBACT** e **JESSICA**, di provenienza europea, **STU**, **PRUSST**, e **Aree**

<sup>27</sup> Irer, 2010.

<sup>28</sup> Lo Nardo 2010, Audis, 2008.

<sup>29</sup> Irer, 2010.

**Ecologicamente Attrezzate**, di natura nazionale. Sono tutti strumenti complessi che hanno in comune l'orientamento alla progettualità condivisa tra numerosi attori partner e fondata sulle loro capacità di valutazione, monitoraggio e rendicontazione dei risultati e degli obiettivi raggiunti<sup>30</sup>.

Un'altra forma di agevolazione finanziaria che si costruisce sulla **partnership pubblico-privato** è rappresentata dal **project financing**, in cui si istituisce una "project company" esclusivamente allo scopo di finanziare il progetto costruendolo sulla base di una soluzione complessiva accettabile, in termini di rischi e vantaggi, condivisa da tutti gli attori coinvolti.

Oltre alla leva economica, esistono anche **altri modi di incentivare** il recupero delle aree dismesse. Ad esempio:

- la **compensazione** è uno strumento che consente al proprietario di aree ed edifici (non solo dismessi) sottoposti al vincolo di esproprio per ordine della pubblica amministrazione, di vedersi corrisposti diritti edificatori su un'altra area o edificio
- la **premieria** consiste, invece, nell'elargizione di volumetrie aggiuntive a fronte del raggiungimento di determinati obiettivi di riqualificazione (energetica, ambientale, territoriale)
- la **perequazione**, infine, è una tecnica di pianificazione tesa a superare gli effetti discriminatori prodotti da cause di diversa natura, in particolare:
  - la **perequazione urbanistica** mira a riequilibrare i vantaggi che le zonizzazioni<sup>31</sup> comunali producono a favore dei proprietari delle aree edificabili; consiste in meccanismi di redistribuzione dei diritti edificatori verso i proprietari dei suoli destinati ad uso pubblico o soggetti a limitazioni edificatorie;
  - la **perequazione territoriale**, invece, prevede meccanismi di redistribuzione di risorse finanziarie e fiscali a favore dei territori che ricevono esternalità negative o che rimangono esclusi dai processi di sviluppo e di nuova edificazione e quindi dai relativi vantaggi ad essi connessi.

### Altre forme di incentivazione

### Iniziative in corso: le proposte del territorio

Il tema del recupero delle aree dismesse sembra ormai costituire un tema centrale per le amministrazioni e per l'opinione pubblica e viene letto in chiave di **opportunità**, sia per modernizzare le città, sia per contenere il consumo di suolo. Questa nuova sensibilità sembra peraltro ispirare anche il recente Disegno di Legge quadro n. 184 in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo.

Per dare impulso operativo al dibattito, per fare emergere i punti critici delle trasformazioni e soprattutto per trovare una strategia comune che trovi d'accordo amministratori pubblici e operatori, storicamente contrapposti,

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> La zonizzazione è quell'attività mediante la quale la Pubblica Amministrazione suddivide il proprio territorio comunale in zone alle quali viene riconosciuta o attribuita una determinata funzione e relativi vincoli da osservare.

### La partecipazione dal basso

cittadini ed esperti del settore si sono organizzati in **associazioni** e hanno elaborato proposte operative di diversa impronta.

L'**Associazione Aree Urbane Dismesse (AUDIS)**<sup>32</sup>, punto di riferimento nazionale per il dialogo ed il confronto tra i diversi operatori sia pubblici che privati, si pone come obiettivo la diffusione di una nuova consapevolezza e capacità di intervento a beneficio dello sviluppo e rilancio delle città. Tra le sue più recenti iniziative, la *Carta AUDIS di rigenerazione urbana* propone di orientare i programmi di trasformazione delle aree

in Italia

urbane dismesse o dismettibili, offrendo un insieme di idee selezionate dai soci nel panorama delle buone pratiche (raccolta decennale).

Il **WWF**, nell'estate 2012, ha avviato la campagna nazionale "RiutilizziAMO l'Italia" che sollecita il territorio a segnalare proposte e progetti creativi che consentano, da un lato, di non riproporre modelli sbagliati e, dall'altro, di interpretare adeguatamente i desideri e le necessità delle comunità, promuovendo operazioni che abbiano la capacità di portare risultati concreti anche in termini di incremento di lavoro stabile, oltre che di tutela o aumento degli spazi verdi. È un progetto partecipato che invita cittadini, studenti, tecnici (architetti, ingegneri, geologi) ad inviare entro il 30 novembre proposte o progetti relativi ad aree degradate, abbandonate e non utilizzate da recuperare ad uso sociale ed ambientale.

e in Lombardia

Nel territorio di Milano la recente espressione con cui più si manifesta la dismissione è quella degli edifici vuoti destinati originariamente ad ospitare uffici, uno scenario di un milione di metri quadrati di patrimonio inutilizzato. La **Fondazione Housing Sociale**, ente non profit che fa capo alla Fondazione Cariplo, sta verificando l'interesse da parte dei proprietari a cedere tali edifici, con l'obiettivo di attivare un circuito positivo che permetta il cambio di destinazione d'uso e la riconversione in alloggi a buon mercato. Ad occuparsi del recupero degli spazi dismessi saranno i fondi immobiliari etici partecipati dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Sempre a Milano, un'altra iniziativa si propone di riattivare il patrimonio edilizio esistente e gli spazi urbani, in abbandono o sottoutilizzati, attraverso progetti legati al mondo della cultura e associazionismo, dell'accoglienza temporanea di studenti e turismo giovanile, con contratti a uso temporaneo a canone calmierato. La proposta, sancita da un protocollo d'intesa tra l'**Associazione Temporiuso**, il **Comune di Milano** e il **Diap - Politecnico di Milano**, prevede che dopo la mappatura degli edifici abbandonati (aprile-giugno 2012), abbia avvio la comunicazione e interazione pubblica con proprietari, associazioni culturali, cittadini ed esperti internazionali (settembre 2012) e successivamente la

*Di norma, nessun sito è (...) condannato all'inutilizzo, perché le conoscenze attuali consentono di gestire efficacemente, in termini amministrativi, tecnici e tecnologici quasi ogni tipo di contaminazione presente*

Andrea Guerini - Associazione aree urbane dismesse (AUDIS)

<sup>32</sup> I soci di AUDIS sono enti, istituti e associazioni (tra cui Censis, Cresme, Nomisma), enti locali (tra cui i comuni di Milano, Bergamo e Sesto San Giovanni, le province di Milano e Bergamo), società private e Società miste pubblico-private (tra cui ALER Milano).

predisposizione di bandi per il riuso temporaneo (autunno 2012); per il prossimo anno è previsto l'avvio dei primi progetti pilota di riuso temporaneo.

**Confindustria di Bergamo**, in collaborazione con gli Ordini professionali provinciali e con Ance Bergamo, ha promosso il concorso *Riusi industriali 2012* per la riconversione di tre insediamenti industriali dismessi nella provincia di Bergamo (concluso il 1 ottobre 2012), che ha visto l'assegnazione di premi monetari ai migliori progetti che sono riusciti a tener conto degli aspetti ambientali, paesaggistici e di eco-sostenibilità, oltre che a realizzare mix abitativo e funzionale, valutando adeguatamente gli aspetti economici legati al recupero.

### In conclusione

Il riuso delle aree dismesse è **un tema complesso**, caratterizzato da un fragile equilibrio di costi e opportunità. Il parere degli esperti, i dati disponibili, le esperienze in atto convergono su alcuni elementi che questo documento ha cercato di mettere in evidenza:

- la dismissione di porzioni di territorio ingenera notevoli problemi ambientali, economici, sociali e sanitari per le collettività;
- le aree inutilizzate rappresentano serbatoi di opportunità straordinarie ed irripetibili;
- motore del recupero di queste aree è, necessariamente, l'intervento pubblico, veicolo di benefici in grado di compensare i rischi e i costi del risanamento.

Su queste premesse si stanno modellando le risposte istituzionali più attuali, nel tentativo di governare la complessa rete di attori, esigenze, rischi e risorse, alla ricerca di una soluzione efficace.

## PER SAPERNE DI PIU'

- Adorno S. e Neri Seneri S. (a cura di), *Industria, ambiente e territorio. Per una storia ambientale delle aree industriali dismesse*, Il Mulino, 2009 (\*)
- Alessandrini D., *RicicliCittà. Riutilizzo delle aree dismesse e cultura del costruire*, Palombi Editore, 2008
- ANCE, *Riqualificazione aree urbane e semplificazioni procedurali. Attuazione regionale del D.L. 70/2011 (Legge 106/2011)*, 2012  
<http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=5600>
- AUDIS, *La Carta AUDIS della Rigenerazione Urbana*, 2008  
[http://audis.it/binary\\_files/allegati\\_pubblicazioni/CartaAUDIS\\_58751.pdf](http://audis.it/binary_files/allegati_pubblicazioni/CartaAUDIS_58751.pdf)
- Confindustria, [www.confindustria.it](http://www.confindustria.it)
- Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network (CABERNET)  
[www.cabernet.org.uk/](http://www.cabernet.org.uk/)
- CRCS - Centro Regionale di Competenza del Piemonte, *Definizioni, misurazioni e problematiche del consumo di suolo, Centro di Ricerca del Consumo di Suolo*, 2011  
<http://www.iborghisri.it/new/wp-content/uploads/2011/10/Milano-6-7-ottobre-2011.pdf>
- Dettori P., Il recupero delle aree urbane dismesse: una opportunità economica oltre che ambientale, in "Audis notizie", n. 4/2009
- Dragotto M, Berrini M, *Econquartieri e rigenerazione urbana* in "Ecoscienza", numero 4 anno 2011
- EEA, European Environment Agency, <http://www.eea.europa.eu>
- Gargiulo C., Travascio L.C., Conservare, ristrutturare, demolire: vincoli, scelte ed opportunità nella trasformazione delle aree dismesse, Convegno Inetech relazione, 2007  
<http://www.audis.it/index.html?pg=11&sub=32&id=47&y=2008>
- Irer/Progetto Milano – Politecnico di Milano – Dipartimento di scienza del territorio, *Il recupero di aree industriali dismesse in ambiente urbano*, Franco Angeli, 1988 (\*)
- Irer, *Quali prospettive di riutilizzo e recupero delle aree industriali dismesse: percorsi di conoscenza e valorizzazione e opportunità per l'individuazione delle strategie di marketing territoriale*, 2010 (\*)
- INU, Istituto Nazionale di Urbanistica, <http://www.inu.it/>
- Lo Nardo S., Vedaschi A. (a cura di), *Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale. Verso una nuova urbanistica*, Gangemi Editore, 2010 (\*)
- Travascio L.C., Uno strumento di supporto alle decisioni per la trasformazione delle aree industriali dismesse, Tesi di dottorato di ricerca in Ingegneria dei Sistemi Idraulici, di Trasporto e Territoriali, 2007
- Vitillo P., *Aree dismesse e rinascita delle città* in "Ecoscienza", n. 3 anno 2010

(\*) disponibile presso la Biblioteca del Consiglio regionale della Lombardia

---

Gruppo di lavoro: Pinuccia Dantino (supervisione), Elvira Carola (coordinamento), Veronica Merotta, Francesco Pellegrini.

Editing e segreteria: Daniela Carnelli; Stampa a cura del Centro Stampa del Consiglio regionale della Lombardia

È possibile richiedere copia della pubblicazione e della documentazione segnalata presso il Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali – Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali tel. 0267482437 – 2302 – Via F. Filzi, 22 – 20124 Milano e-mail [ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it)

Documentazione ad uso interno. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.