

# ITALIAE

Nuove formule organizzative per i territori

## Atelier di sperimentazione Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare Pubblico

Work Package n.4

Le conferenze territoriali

**Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare Pubblico: stato dell'arte in Italia,  
prospettive e opportunità per Enti locali e altri Attori istituzionali**

**I *pillar* tematici emersi dalla conferenza territoriale di Bari per il design  
di future strategie del Progetto ITALIAE**

## Sommario

|  |    |
|--|----|
| 1. Premessa.....   | 3  |
| 2. Dalla tassonomia tipologica del patrimonio immobiliare pubblico all' azione integrata di rigenerazione urbana e miglioramento della qualità del territorio..... | 4  |
| 3. Scenari globali e politiche europee per un approccio sistemico al riuso di spazi ed edifici pubblici.....   | 11 |
| 4. La nuova policy dell' Agenzia del Demanio: centralità dei territori e collaborazione con gli enti locali.....   | 12 |
| 5. Riflessioni finali sugli esiti della conferenza e possibili strategie per il progetto ITALIAE .....   | 14 |

## 1. Premessa

La struttura del Progetto ITALIAE include tre ambiti di intervento a favore delle autonomie locali: il rafforzamento della capacità amministrativa, la digitalizzazione dei servizi e lo sviluppo del territorio.

In particolare, l'ambito riguardante lo "sviluppo del territorio" è implementato attraverso "Atelier di sperimentazione" che rappresentano lo spazio dedicato alla concettualizzazione di temi che necessitano di ricerca, sperimentazione, modellizzazione e ottimizzazione. Nella metrica complessiva del progetto sono previsti Atelier che si inseriscono nel più ampio e inclusivo Atelier dello sviluppo. In tale ambito, la Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare pubblico (VPI) è incardinata in uno specifico Atelier.

Le attività dell'Atelier di sperimentazione VPI sono state declinate attraverso l'implementazione di Work Package, già peraltro realizzati con riferimento alla realizzazione di n°6 toolkit VPI tematici e operativi, che hanno incluso contenuti specialistici sviluppati nei webinar previsti in un secondo Work Package e ugualmente completato, laddove il programma di ciascun webinar tematico è coincidente con il contenuto dei toolkit realizzati in WP1.

Il presente Work Package progettuale include un programma di tre conferenze territoriali dal titolo *'Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare pubblico: Stato dell'arte in Italia, prospettive e opportunità per Enti locali e altri Attori istituzionali'*. La prima conferenza territoriale si è tenuta il 15 giugno 2023 presso la Sala Consiglio della città metropolitana di Milano. La seconda conferenza territoriale ha avuto luogo il 15 settembre 2023 presso la Sala Cappella Farnese - Palazzo d'Accursio del Comune di Bologna esclusivamente in presenza. Infine, la terza conferenza territoriale è stata realizzata a Bari il 30 novembre 2023 presso la sede del Politecnico di Bari.

Lo specifico target tematico della conferenza di Bari ha riguardato il contributo delle politiche europee, nel loro ruolo di politiche aggiuntive alle politiche ordinarie nazionali, per un rafforzamento e ottimizzazione dei programmi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, per finalità sociali e culturali, nelle aree urbane, nell'ambito di una prioritaria azione pubblica per un efficiente governo del territorio, e coerente con la

global policy. In tale ambito i rappresentanti di player istituzionali, l'Agencia del Demanio e altri Attori locali, hanno fatto il punto sulla Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare pubblico (VPI) in Italia e discusso su percorsi virtuosi e necessari da realizzare anche alla luce dell'esperienza dell'Atelier di sperimentazione VPI del progetto ITALIAE.

Lo scopo del presente documento è di consolidare spunti e riflessioni emersi dalle conclusioni affidate al Prof. Nicola Martinelli, che siano utili per l'impianto e il design futuro di un percorso innovativo del Progetto ITALIAE inerente al tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico(VPI), e allineato con le istanze che provengono dai territori.

Il futuro della VPI in Italia, declinato attraverso un confronto di alto profilo, sia istituzionale che accademico, costituisce il motivo ispiratore dell'azione di sistema e rappresenta un qualificato contributo al superamento delle criticità, e ad un *empowerment* di virtuosi percorsi ed efficaci strumenti per l'ottimizzazione dei processi di VPI nell'ambito di politiche di rigenerazione urbana e sviluppo dei territori. I pillar tematici sono descritti qui di seguito nei pertinenti paragrafi e costituiscono il nuovo quadro di riferimento per il futuro della VPI nell'ambito delle attività del progetto ITALIAE.

## **2. Dalla tassonomia tipologica del patrimonio immobiliare pubblico all'azione integrata di rigenerazione urbana e miglioramento della qualità del territorio**

Le politiche di governo del territorio intraprese negli anni recenti appaiono frammentarie e non coordinate, inoltre non sembrano tener conto dei quadri strategici adottati, e sono state definite dal Prof. Nicola Martinelli strutturalmente inadeguate a offrire garanzie nel raggiungimento dei target di policy globale. L'attuazione di tali politiche dovrebbe produrre nel tempo azioni di contrasto al Consumo di Suolo, sia attraverso l'incentivazione di programmi di Rigenerazione Urbana e di Transizione Ecologica delle città e del paesaggio, sia con la promozione di interventi volti alla sostenibilità ambientale.

In tale contesto, può essere utile declinare una sintetica Tassonomia urbana e territoriale delle tipologie di Valorizzazione del patrimonio pubblico in Italia, attraverso

l'identificazione di scale di riferimento, attori in campo, ed eventualmente, rischi e opportunità.

Gli *statement* ineludibili per un coerente approccio a questa tassonomia includono, sia la piena consapevolezza che si tratta di interventi *fitted* a scale territoriali ed urbane e al loro quadro regolatorio, per cui è opportuna una transcalarità della *vision*, sia il rafforzamento dell'opzione "Azione Integrata" per efficaci interventi di valorizzazione del patrimonio pubblico.

In definitiva, non è più rinviabile l'integrazione tra dimensione materiale degli interventi (edilizi, infrastrutturali, architettonici) con quella immateriale dell'azione sociale e della promozione di attività economiche per la lotta alle disuguaglianze e ai divari all'interno di Programmi di Rigenerazione Urbana e Territoriale. Quindi non più solo obiettivi sul "cosa fare e come", ma "per chi e con chi", "per quali tempi: brevi, medi o medio lunghi", e ancora: "quali piani di gestione del patrimonio recuperato implementare a seguito di interventi di rigenerazione e con quali forme di governance?"

È opportuno che, all'interno dell'Azione Integrata, siano coinvolti attori privati e pubblici, istituzionali, imprenditoriali, del terzo settore, per competere con la sfida della complessità dei progetti di Valorizzazione del patrimonio pubblico.

### **Beni siti in grandi città centrali o in aree centrali delle città.**

Alcuni Edifici collettivi che erano legati all'uso di comunità religiose, militari, produttive si aprono oggi alle nuove comunità della Società, della Conoscenza, della Cultura in forma di spazi per il Coworking e le Facilities universitarie, oppure dei nuovi lavori di Cura, non quelli ospedalizzati, ma erogati dai servizi assistenziali di prossimità.

Nell'ambito di una lettura transcalare questa tipologia di beni pubblici da recuperare si riferisce principalmente ad un bacino di *city users* sovracomunale, metropolitano o regionale, capace di proporre servizi di rango elevato, e spesso sono allocati in prossimità di grandi nodi di trasporto intermodale che li dislocano su scale territoriali *beyond urban*. Si consideri un *case study* "Bari: Caserma Rossani", la cui riconversione in Polo Culturale e del Tempo Libero, collocato in prossimità della Stazione Bari Centrale, entra ormai a far parte della strategia urbana del "Nodo Verde"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il progetto pilota "Nodo Verde" 'ad alto rendimento', ossia ad alto impatto strategico per le risorse investite, per la scala dell'intervento e la capacità di innescare trasformazioni per l'intera città, riguarda il superamento della cesura ferroviaria e urbana esistente tra la città storica (nucleo antico e Borgo Murattiano) e i quartieri a sud dell'asse ferroviario (Carrassi, San

Un'altra politica urbana che può costituire un quadro di riferimento strategico per interventi di valorizzazione del patrimonio pubblico, in grado di dare un contributo al tema della transizione ecologica delle città si lega alla frequente disponibilità, all'interno di tali beni da riconvertire, di ampie porzioni di spazi aperti coperti da verde, talvolta storico su cui spesso insistono preziosi giardini nascosti dall'abbandono<sup>2</sup>.

Il pillar tematico riguarda necessariamente la *mixité* funzionale dei progetti di valorizzazione del patrimonio pubblico e nell'ambito delle politiche di rigenerazione urbana. La città contemporanea, secondo la visione del prof. Nicola Martinelli, non può funzionare per recinti introversi, occorre eliminare qualunque approccio anacronistico di rigenerazione urbana che includa i Centri Direzionali, i Centri commerciali monofunzionali, i Campus Universitari chiusi dentro recinti con timing d'uso limitati e rigidi. Il nuovo concept di *mixité funzionale* e la "porosità" dei beni pubblici da valorizzare non potranno prescindere dalle seguenti modalità del nuovo *behaviour* urbano: l'attraversamento di uno studentato o un mercato coperto; il parcheggio dell'auto privata in un park di scambio alle porte dell'area centrale urbana, optando per il mezzo pubblico.

Un tale approccio può tradursi in un arricchimento per il contesto urbano nel quale si opera, portando ad un incremento della dotazione di servizi di quartiere proprio attraverso il perseguimento della *mixité* funzionale, innalzando così il consenso della comunità urbana sul progetto di valorizzazione, che diversamente verrebbe visto come l'ennesimo e dispendioso intervento che crea un recinto invalicabile e destinato a pochi.

### **Aree periferiche e medie città.**

La seconda tipologia della tassonomia proposta è costituita da piccoli e grandi compendi edilizi pubblici in abbandono in aree urbane periferiche, con l'assunto che nella stessa tassonomia sono incluse periferie fisiche e sociali. In questo specifico caso la scala di

---

Pasquale, Picone), per mezzo di un progetto complesso che prevede, in particolare, una piastra con verde pensile, sopraelevata e fruibile di circa 2 ettari, che scavalcherà il fascio di binari abilitando nuovi flussi e connessioni per gli abitanti e city users, verrà coperta e integrerà due parti di città da decenni tagliati dal fascio dei binari.

<sup>2</sup> Il giardino dell'ex caserma Cimarrusti di Lecce, un tempo monastero, finanziata dal V Bando della Legge n.338/2000 come nuovo Collegio universitario pubblico o il grande parco degli Ospedali Bonomo a Bari e dell'ex Galateo a Lecce, giardini un tempo legati alle terapie antitubercolari e oggi potenziali boschi urbani per la fruizione pubblica che entrano all'interno della nuova proposta progettuale.

costruzione della politica di valorizzazione è quella del quadrante urbano, più spesso del quartiere, quindi mostra di grande utilità la nuova *vision* che orienta le politiche di Rigenerazione Urbana in Europa.

Qui subentra con maggior forza il principio del diritto di accessibilità. È necessario fornire ai residenti delle periferie abbonamenti agevolati e scontati sulle reti del trasporto pubblico, i servizi con stazioni diffuse e prossime a nodi della mobilità intermodale e a sedi universitarie per *bike sharing* e monopattini elettrici.

Quali sono gli attori di una co-pianificazione in questa dimensione urbana? Dall'assunto generale che la rigenerazione urbana non è materia di esclusiva competenza di professioni ordinistiche, e che sia necessario agire in maniera interdisciplinare sull'ambiente urbano per promuovere la qualità della vita, attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, a partire da chi vive e lavora nella città, è ormai consolidato il principio che all'Agenzia Demanio, alle Società di Cartolarizzazione, ai Comuni, alle Province, alle Soprintendenze si devono aggiungere i Municipi, non ultime le Agenzie Regionali per la Casa per interventi di *Housing* sociale all'interno dei quali implementare i progetti di valorizzazione di grandi compendi pubblici dismessi, o le Agenzie Regionali per il Diritto allo Studio per gli Studentati e le Organizzazioni del Terzo settore con riferimento alla nuova frontiera dell'*Housing First*. Pertanto sarà opportuno riflettere su interventi di *Social Housing* che tengano una quota parte destinata all'*Housing First*, nel quadro di un'interconnessione spaziale delle varie tipologie di servizi. In effetti, un'équipe che lavora sui servizi ispirati ad *Housing First* include assistenti sociali, educatori professionali, operatori sociali, psicologi, psichiatri, operatori socio-sanitari, mediatori culturali, avvocati, medici e infermieri.

In questo caso, dopo le prime sperimentazioni di alloggi per residenti temporanei quali *homeless*, diversamente abili, disagiati ecc. separati in edifici dedicati, è in atto un'azione per riportare gli stessi soggetti target in luoghi di *mixité* residenziale, attraverso grandi operazioni di *Housing Sociale* e, perfino, studentesco, perché attraverso operazioni di *co-living* e *co-housing* si sperimentano anche i servizi di solidarietà prestati da studenti in cambio di costi di affitto calmierati.

Con riferimento all'*Housing First*, il PNRR include una linea d'intervento specifica nell'ambito della Missione 5 – C2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore *Investimento 1.3 - Housing First e stazioni di posta per persone senza fissa dimora*. Per tale investimento sono previste risorse per un totale di 450 milioni di euro con l'obiettivo

di aiutare le persone senza dimora ad accedere facilmente all'alloggio temporaneo, in appartamenti o in case di accoglienza, e offrire loro servizi completi sia con il fine di promuoverne l'autonomia che per favorire una piena integrazione sociale.

### ***Student housing: un'opportunità per la Rigenerazione Urbana.***

Con il passaggio dall'università di élite all'università di massa, in Italia si è assistito a una significativa crescita degli atenei nella generale sottovalutazione dell'importanza del tema dei servizi di supporto al Diritto allo Studio e al loro valore aggiunto.

Secondo dati di mercato recenti, la domanda non soddisfatta di posti alloggio per la popolazione studentesca è circa dell'85%, con la copertura garantita solo per il 10% dall'offerta pubblica e per il restante 5% dal mercato privato (Scenari Immobiliari, 2019). Questa situazione ha un impatto negativo sulle scelte di proseguimento della formazione e, non solo acuisce i divari tra Italia ed Europa, tra nord e sud del territorio nazionale, ma è ormai un elemento sempre più rilevante della "questione abitativa" italiana.

Pertanto, l'attuazione della Legge 14.12.2000 n.338 "*Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari*"<sup>3</sup>, che prevede il cofinanziamento da parte dello Stato per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari, ricorda a tutti gli attori che gli obiettivi espliciti della Legge sono "il recupero e la ristrutturazione di immobili già esistenti, adibiti o da adibire ad alloggi o residenze per gli studenti universitari, nonché interventi di nuova costruzione e acquisto di aree ed edifici da adibire alla medesima finalità da parte delle regioni". Peraltro, Il Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca del 30 novembre 2021<sup>4</sup> stabilisce le procedure e le modalità di accesso agli aiuti previsti (circa 467 milioni di euro) per un cofinanziamento fino al 75% di interventi finalizzati alla realizzazione di strutture residenziali universitarie<sup>5</sup>. La *ratio* della norma è fortemente legata al recupero e valorizzazione di immobili esistenti, inoltre amplia l'orizzonte verso occasioni di partenariato "pubblico-pubblico" e "pubblico-privato" per processi di valorizzazione dei beni pubblici da parte dell'Agenzia del Demanio, delle Agenzie di Cartolarizzazione, delle Agenzie del Diritto allo

<sup>3</sup> [https://www.miur.it/0006Menu\\_C/0012Docume/0098Normat/1437Dispos\\_cf2.htm](https://www.miur.it/0006Menu_C/0012Docume/0098Normat/1437Dispos_cf2.htm)

<sup>4</sup> <https://www.miur.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-341-del-30-novembre-2021>

<sup>5</sup> Oltre ai fondi nazionali, il Decreto stesso stanziava anche risorse del PNRR: 300 dei 467 milioni, infatti, sono parte dei 960 milioni previsti dal PNRR per portare il numero degli alloggi per studenti universitari dagli attuali 40.000 a oltre 100.000 entro il 2026.



Studio, e consente una più serena riflessione sul diritto allo studio ricomponendo lo scenario in corso, alla luce degli ingenti finanziamenti richiamati.

In definitiva, esistono le condizioni per un marcato miglioramento operativo sullo *student housing* italiano, peraltro richiesto da più parti, riportandolo a standard europei attraverso la riconversione di immobili dismessi che attendono un processo di valorizzazione all'interno di strategie urbane di Rigenerazione Urbana di quadranti centrali e periferici delle città italiane.

Grandi e medie città italiane, attraverso una proficua collaborazione con i loro atenei, ritrovano, oggi, un'inedita sinergia per interventi di Rigenerazione Urbana attraverso specifici strumenti. A tale proposito il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare - "PINQuA" (art. 1 commi 437 e seguenti Legge n.160 del 27.12.2019) <sup>6</sup>, finanzia le seguenti tipologie di interventi :

- interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere b), c), d) e f) del D.P.R. 380/2001; gli interventi di cui alla lettera e) possono essere ammessi a finanziamento solo in maniera residuale e per specifiche operazioni di densificazione;
- interventi di auto-recupero;
- interventi coerenti con quelli di cui alla delibera CIPE 22 dicembre 2017 n. 127;<sup>7</sup>
- interventi di rifunionalizzazione di spazi e immobili pubblici non utilizzati, dismessi e degradati, anche destinati a usi temporanei;

---

<sup>6</sup>«Al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali, è promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, di seguito denominato «Programma». Il Programma è finalizzato a **riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City).** (omissis...) Per l'attuazione del Programma è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo denominato «Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare », con una dotazione complessiva in termini di competenza e di cassa pari a **853,81 milioni di euro**, di cui 12,18 milioni di euro per l'anno 2020, 27,25 milioni di euro per l'anno 2021, 74,07 milioni di euro per l'anno 2022, 93,87 milioni di euro per l'anno 2023, 94,42 milioni di euro per l'anno 2024, 95,04 milioni di euro per l'anno 2025, 93,29 milioni di euro per l'anno 2026, 47,15 milioni di euro per l'anno 2027, 48,36 milioni di euro per l'anno 2028, 53,04 milioni di euro per l'anno 2029, 54,60 milioni di euro per l'anno 2030, 54,64 milioni di euro per ciascuno degli anni 2031 e 2032 e 51,28 milioni di euro per l'anno 2033.»

<sup>7</sup> DELIBERA 22 dicembre 2017. Edilizia residenziale pubblica: aggiornamento degli indirizzi per l'utilizzo delle risorse residue assegnate alle finalità di cui agli articoli 2, comma 1, lettera f) e 3, comma 1, lettera q) della legge 5 agosto 1978, n. 457, norme per l'edilizia residenziale. <https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/media/docs/2017/E170127.pdf>

- interventi e misure per incrementare l'accessibilità materiale, immateriale e la sicurezza, sia degli edifici che degli spazi, le dotazioni territoriali e i servizi di prossimità;
- interventi di riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica, di incremento di alloggi di edilizia residenziale sociale, compresi la realizzazione e l'acquisto di alloggi da utilizzare a rotazione per le assegnazioni temporanee;
- interventi su immobili che sono già stati in passato oggetto di finanziamento pubblico purché si tratti di interventi a completamento degli stessi ovvero su altre parti, purché connesse fisicamente e funzionalmente alla proposta di programma di rigenerazione.

In tale ambito, le stesse città sono impegnate nella promozione e realizzazione di interventi di *Housing* sociale, che attraverso un chiaro obiettivo di *mixité* funzionale, include quote di alloggi per gli studenti concorrendo alla copertura del fabbisogno di alloggi degli aventi diritto.

In definitiva, il prof. Nicola Martinelli ribadisce che, oltre lo *student housing*, le università sono da sempre in Europa un soggetto attivo di trasformazione dei contesti urbani. Vi è infatti una parte di azioni che, a partire da iniziative universitarie legate allo sviluppo dell'edilizia e ai bisogni da soddisfare di ambito universitario, impattano sulla rigenerazione di quartieri e intere città.

In questa fase sono strategici i programmi immobiliari delle università comprese nei progetti "PINQuA" italiani, ma anche le iniziative svolte al di fuori di specifici programmi nazionali, capaci di dare una risposta a domande sociali ed economiche presenti sul territorio. Pertanto gli stessi programmi sono un vero e proprio modello di strategia con riferimento alle iniziative universitarie, sia che siano state generate da opportunità esterne, sia che siano state indotte da interessi maturati in via autonoma con progetti di restyling di plessi universitari che talvolta coinvolgono immobili dismessi e collocati in loro prossimità.

### 3. Scenari globali e politiche europee per un approccio sistemico al riuso di spazi ed edifici pubblici

La crescita vertiginosa della popolazione nelle aree urbane è inarrestabile e progressiva, tuttavia, la stessa spesso è considerata un contributo allo sviluppo di economie di agglomerazione che stimolano la generazione e diffusione della conoscenza, l'innovazione, l'aumento della produttività e, di conseguenza, l'occupazione e la crescita economica. In tale contesto crescono mercati del lavoro più "densi", presenza di fornitori di servizi specializzati, knowledge spillovers.

I nuovi paradigmi dell'*employment* sono sempre più concentrate nella categoria cognitiva e non di routine. La domanda di professionalità qualificate, in particolare nell'industria 4.0, si concentra principalmente in prossimità delle aree urbane. L'urbanizzazione è, inevitabilmente, correlata ad una pianificazione più strategica rispetto al passato, tuttavia permangono enormi sfide inerenti allo sviluppo urbano sostenibile.

Il contesto urbano presenta ugualmente criticità laddove oltre i due terzi della popolazione dell'Unione Europea vive in aree urbane in cui si genera fino all'85% del PIL europeo. Le stesse sono anche luoghi in cui permangono elevati tassi di disoccupazione, e gravi fenomeni di disagio sociale, in cui emergono la segregazione e la povertà.

Le politiche urbane hanno, quindi, un significato che travalica i confini nazionali, ed è per questo che lo sviluppo urbano assume una crescente rilevanza nella politica regionale europea.

La Politica di Coesione nel periodo 2021-2027 sosterrà strategie integrate di sviluppo territoriale e locale e, sia le autorità urbane, sia gli enti territoriali assumeranno un ruolo rilevante nella gestione dei fondi, nell'ambito di strutturati partenariati locali.

Infatti, la dimensione urbana della Politica di Coesione è stata rafforzata, laddove almeno l'8% delle risorse FESR in ciascuno Stato membro deve essere investito in priorità e progetti selezionati dalle città stesse e coerenti con le proprie strategie di pianificazione e sviluppo sostenibile. In questo contesto il framework legislativo sulla Politica di Coesione per il periodo 2021-2027 prevede l'istituzione di un'Iniziativa Urbana Europea (EUI)<sup>8</sup>. La nuova iniziativa è uno strumento essenziale per sostenere le città di tutte le

---

<sup>8</sup> <https://www.urban-initiative.eu/>

dimensioni, per sviluppare capacità e conoscenze, per accelerare l'innovazione e soluzioni innovative trasferibili.

Di qui, in un contesto generale di espansione urbana incontrollata con un pesante impatto ambientale, il riuso di spazi e edifici rappresenta uno strumento efficace, che deve includere alcuni fattori di realizzabilità: modelli di finanziamento sostenibili; approccio partecipativo bottom up; un'efficace governance multilivello.

In definitiva, sono necessarie efficaci partnership tra i cittadini, la società civile, l'industria e i vari livelli di governo. Un simile approccio non è più rinviabile dopo che è consolidata la consapevolezza della gravità delle sfide socio - economiche e ambientali che le città europee affrontano senza soluzione di continuità.

#### **4. La nuova policy dell'Agencia del Demanio: centralità dei territori e collaborazione con gli enti locali**

Il macro obiettivo delle attività svolte dall'Agencia riguarda la piena valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico presente sui territori mediante l'implementazione di soluzioni allocative delle funzioni pubbliche che massimizzino in particolare la rigenerazione urbana, la sostenibilità integrata dei programmi di valorizzazione sul territorio, l'efficienza dei servizi ed infine il welfare delle comunità locali.

In tale contesto, risultano determinanti i profili della rigenerazione urbana, quale strumento ed obiettivo di realizzazione degli interventi di trasformazione urbanistica, da implementare con il presupposto ormai imprescindibile della ottimizzazione dei feedback inerenti a sostenibilità ambientale, energetica, economica e sociale.

Di qui, un forte rilancio della strategia di co-pianificazione con i Territori per gli interventi sugli immobili pubblici, attraverso i quali massimizzare l'impatto rigenerativo e di sviluppo dello stesso territorio. La strategia include il riuso di beni dismessi o in corso di dismissione presenti sul territorio al fine di perseguire azioni di ricucitura urbana di "pezzi" di città oggi disconnessi. L'impianto operativo è costituito dal Piano Città (cfr. " I pillar tematici emersi dalla conferenza territoriale di Bologna per il design di future

strategie del Progetto ITALIAE” - 15 settembre 2023)<sup>9</sup>, strumento di pianificazione per la effettiva implementazione di strategie immobiliari integrate sugli asset pubblici presenti in determinato ambito territoriale.

A tale proposito, l’Agenzia del Demanio si è dotata di una poderosa Struttura di Progettazione<sup>10</sup>, una nuova Direzione Centrale, istituita dalla Legge di bilancio 2019 e avviata a seguito del DPCM 29 luglio 2021, con l’obiettivo di favorire la qualità, lo sviluppo e l’efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici delle Amministrazioni centrali e degli Enti territoriali. La Struttura dispone di un organico di circa 200 esperti per fornire, anche grazie allo sviluppo di partnership e convenzioni con soggetti qualificati, pubblici e privati, supporto tecnico per i servizi di ingegneria e architettura, attività di indirizzo progettuale, project management e ogni altra attività per garantire la qualità della progettazione e il rispetto dei tempi di esecuzione.

In tale ambito operativo si incardina il Progetto pilota sul patrimonio immobiliare scolastico di competenza di Province e Città Metropolitane (Legge di Bilancio n. 145 del 30.12.2018, art. 1 comma 166; DPCM 29.07.2021, art. 5, comma 3) destinato alle regioni Regioni: Basilicata, Calabria, Campania e Puglia (è stata esclusa la Regione Siciliana, che essendo a Statuto Speciale, non rientra nel computo delle previsioni normative).

Le residenze universitarie (*student housing*) costituiscono un’azione prioritaria per l’Agenzia nel quadro normativo di riferimento previsto dall’art.15 del Decreto legge 24 febbraio 2023 n.13.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Pag 10 La nuova strategia di Agenzia del Demanio per la valorizzazione del patrimonio immobiliare: Il “Piano Città”

<sup>10</sup> <https://www.agenziademanio.it/it/agenzia/strutturaorganizzativa/struttura-per-la-progettazione/>

<sup>11</sup> Art.15: “Contributo dell’Agenzia del demanio e del Ministero della difesa all’attuazione di progetti finanziati con risorse del PNRR”.

1. Al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, l’Agenzia del demanio, sentito il Ministro dell’economia e delle finanze, individua beni immobili di proprietà dello Stato inutilizzati, dalla stessa gestiti, che **possono essere destinati ad alloggi o residenze universitarie**, oggetto di finanziamento, anche parziale, con le apposite risorse previste nell’ambito delle misure di cui al predetto PNRR. Sono esclusi dalle previsioni di cui al primo periodo gli immobili statali in uso o suscettibili di uso per finalità dello Stato o per quelle di cui all’articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché i beni per i quali siano in corso le procedure volte a consentirne l’uso per le predette finalità e quelli inseriti o suscettibili di essere inseriti in operazioni di permuta, valorizzazione o dismissione di competenza delle medesime Agenzia.

2. Fermo restando quanto previsto dalle specifiche disposizioni normative in materia di residenze universitarie, per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1, **l’Agenzia del demanio**, previa comunicazione al Ministro dell’economia e delle finanze, **è autorizzata a utilizzare le risorse previste a legislazione vigente per gli investimenti della medesima Agenzia, per contribuire, entro il limite non superiore al 30% del quadro economico degli interventi necessari di recupero,**

Le Direzioni territoriali dell'Agencia del Demanio sono pienamente operative sui territori e costituiscono un imprescindibile riferimento per gli enti locali che intendano intraprendere percorsi strutturati di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

## 5. Riflessioni finali sugli esiti della conferenza e possibili strategie per il progetto ITALIAE

L'obiettivo prioritario del Progetto ITALIAE, con riferimento alla VPI, consiste nel supportare gli enti locali territoriali e i sistemi intercomunali di *governance*, a programmare lo sviluppo del territorio attraverso un rafforzamento della capacità istituzionale per implementare programmi di valorizzazione del patrimonio immobiliare

---

ristrutturazione e rifunzionalizzazione, alla copertura dei relativi oneri, anche in concorso con le risorse messe a disposizione da altre pubbliche amministrazioni, nonché con le risorse finanziate dal PNRR.

3. Gli immobili di cui al comma 1 possono essere destinati dall'Agencia del demanio anche per la realizzazione di impianti sportivi recanti apposito finanziamento, ovvero idonei ad essere oggetto di finanziamento, anche solo parziale, nell'ambito del PNRR. A tal fine, l'Agencia del demanio è autorizzata ad utilizzare le risorse previste a legislazione vigente per gli investimenti della medesima Agencia per contribuire, entro il limite non superiore al 30 per cento del quadro economico degli interventi necessari di recupero, ristrutturazione e funzionalizzazione, alla copertura dei relativi oneri anche in concorso con le risorse messe a disposizione da altre Pubbliche Amministrazioni e mediante finanziamenti contratti con l'Istituto per il credito sportivo, nonché con le suddette risorse del PNRR. L'Istituto per il credito sportivo, istituito con legge 24 dicembre 1957, n. 1295, assiste l'Agencia nell'individuazione degli immobili destinati alla realizzazione degli impianti sportivi supportandola nella valutazione della sostenibilità economica e finanziaria dei progetti e nella valutazione della fattibilità tecnica ed economica dei progetti.

4. Per la realizzazione degli interventi di cui al presente articolo l'Agencia del demanio è autorizzata ad apportare le necessarie modifiche ai relativi Piani degli investimenti, nei limiti delle risorse stanziare a legislazione vigente per gli investimenti di competenza e può avviare iniziative di partenariato pubblico-privato, da attuare in conformità alle regole Eurostat, in via prioritaria con i soggetti attuatori, ovvero con i beneficiari dei finanziamenti di cui al PNRR, anche attraverso l'affidamento in concessione di beni immobili, ovvero mediante l'affidamento della progettazione, costruzione, ristrutturazione, recupero e gestione delle residenze universitarie e degli impianti sportivi da realizzarsi sugli immobili statali di cui al comma 1, ai sensi della normativa vigente e previa verifica della disponibilità delle risorse finanziarie sui relativi bilanci pluriennali. Al fine di favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione degli interventi di cui al presente articolo, le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici, qualora siano soggetti attuatori, ovvero beneficiari di finanziamenti, nell'ambito delle misure di cui al predetto PNRR, possono avvalersi per le finalità di cui al presente articolo, previa convenzione e senza oneri diretti per i richiedenti, dei servizi di progettazione della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici di cui all'articolo 1, commi da 162 a 170, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, nei limiti delle risorse stanziare a legislazione vigente. L'Agencia del Demanio può altresì stipulare intese con l'Istituto per il credito sportivo per facilitare il cofinanziamento degli impianti sportivi da realizzare.

5. Per le medesime finalità di cui al comma 1, il Ministero della difesa individua beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al medesimo Ministero da destinare, anche per il tramite di Difesa Servizi S.p.A., alla realizzazione e valorizzazione di opere di protezione ambientale, opere di edilizia residenziale pubblica destinate al personale e impianti sportivi, utilizzando, anche parzialmente, le risorse del PNRR, qualora ne ricorrano le condizioni in termini di coerenza con gli obiettivi specifici del PNRR e di conformità ai relativi principi di attuazione. Il Ministero della difesa comunica le attività svolte ai sensi del presente comma all'Agencia del demanio.

pubblico. A tale proposito, un utilizzo razionale del patrimonio immobiliare pubblico, e una sua oculata valorizzazione, può consentire virtuosi processi di sviluppo socio-economico. Inoltre, il tema della VPI è parte del più ampio *concept frame* ‘valorizzazione del territorio’ ed impone alle amministrazioni locali una riflessione che riguarda l’idea di territorio che le stesse intendono perseguire in coerenza con il mandato ricevuto dai cittadini.

In definitiva, il patrimonio immobiliare pubblico è un vero e proprio sottoinsieme del concept ‘territorio’ nella sua declinazione di ‘insieme’ che include il patrimonio fisico, il capitale umano, le tradizioni, la cultura locale, la capacità produttiva.

Il target tematico della conferenza è stato ampiamente declinato dagli interventi che si sono succeduti e ha dato luogo a significative riflessioni per un rilancio e ridefinizione della strategia di valorizzazione degli asset pubblici.

<sup>12</sup>Lungi da ogni sofisticazione concettuale non c’è dubbio che le scelte di valorizzazione del patrimonio pubblico hanno enorme impatto di natura sociale ed economica sulle città e sui territori e quindi sull’idea che si vuol sviluppare. Joseph Rykwert nel suo libro “L’idea di città” dopo aver tracciato con sapiente maestria una ricognizione del concetto di “urbe” nel corso della storia, giunge alla conclusione che la città sia prima che una realtà fisica organizzata, una dimensione psicologica e una categoria antropologica. Il testo costituisce ancora oggi, dopo circa trentacinque anni dalla sua pubblicazione, un punto di riferimento per urbanisti, architetti e per chiunque abbia a che fare con il concetto di città.

I Regolamenti europei, già nel periodo di Programmazione 2014-2020, hanno dato un aiuto concreto alle comunità locali e agli amministratori nello sforzo di declinare un’idea di città e di territorio. L’art. 32 del Reg. CE 1303/2013 ha definito lo sviluppo locale di tipo partecipativo, mentre l’art. 33 ha configurato le “strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo”; il successivo art. 34, facendo proprio il metodo “leader” ha definito la governance affidata a “Community Led Local Development (CLLD)”.

Con riferimento all’impiego dei Fondi, l’art.36 ha introdotto il concetto di “Investimento Territoriale integrato” (ITI), laddove una strategia di sviluppo urbano richieda un approccio integrato che includa interventi del FSE e del FESR nell’ambito di più Assi

---

<sup>12</sup> Adriano Ferr acuti “La premessa per un’efficace strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: un’idea di città e di territorio” – Studio Linee Guida “Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico” – Progetto EPAS - 2015

prioritari di uno o più programmi operativi.

È opinione condivisa tra insigni economisti ed esperti di pianificazione territoriale che le città e i territori devono essere ripensati alla luce delle criticità che la città contemporanea manifesta. Il libro di Bernardo Secchi “la città dei ricchi e la città dei poveri” mette in luce le molteplici criticità e Antonio Calafati, illustre economista, ne fa un lucido commento in un pregiatissimo articolo (“La città degli altri” - Planum). In linea generale si rileva come la città europea sia distinta negli ultimi decenni nel ruolo di “potente macchina di sospensione dei diritti dei singoli e di loro insieme”.

L’autore attribuisce a spregiudicate politiche urbane e alle politiche del territorio una grande responsabilità delle trasformazioni in atto. Le “élite urbane” hanno favorito modelli regolatori e pratiche che hanno incrementato le disuguaglianze sociali e, quindi, indirettamente, le politiche pubbliche sono corresponsabili dell’evoluzione della città europea.

Il progressivo affermarsi nella società contemporanea di due retoriche, quali la “retorica del mercato” e la “retorica della sicurezza”, hanno modellato, con ogni probabilità, le politiche urbane che determinano l’evoluzione delle città. Di qui, emerge in tutta la sua rilevanza, il tema di una giusta idea di città in un quadro in cui le grandi città italiane scaricano le crisi nell’hinterland.

E allora quale idea di città elaborare e che luogo immaginare? Eminentissimi urbanisti ritengono che la città è il luogo della risposta a bisogni che includano l’*housing*, l’educazione, la valorizzazione efficace del patrimonio immobiliare pubblico, la salute, la sostenibilità ambientale. Numerosi economisti ritengono che le città sono sempre più locomotive di sviluppo economico e l’insediamento d’iniziativa imprenditoriali ne costituisce un grande punto di forza al fine di garantire gli equilibri sociali.

La dimensione sovra comunale dei grandi agglomerati urbani impone agli amministratori l’implementazione di politiche integrate di territorio per sistemi locali caratterizzati da integrazione spaziale e sociale di Comuni contigui in cui la democrazia territoriale sia vissuta, come rileva lo stesso prof. Calafati, anche attraverso la trasparenza delle decisioni pubbliche laddove in Italia “ogni grande intervento di trasformazione urbana è avvolto in una nebbia che non permette di capire la distribuzione dei diritti di proprietà, la distribuzione della rendita, i benefici sociali.

Questo è il vero nodo della partecipazione democratica: informazione rilevante e trasparenza delle decisioni pubbliche...”.



Un contributo serio e professionalizzato all'elaborazione di un'idea di città e di territorio per il futuro emerge da un interessante documento della Commissione europea "città del futuro: sfide, idee, anticipazioni" che sintetizza la riflessione di esperti e accademici di fama internazionale, per l'Italia si cita Alessandro Balducci<sup>13</sup>, Università di Milano, Antonio Calafati, Università politecnica delle Marche.

Nelle conclusioni il documento esprime un concetto di grande fascino che dovrebbe essere fatto proprio da qualsiasi amministratore locale "...prima di elaborare qualsivoglia visione (di città) del futuro è assolutamente necessaria una solida base di conoscenze per una piena comprensione delle potenzialità di sviluppo. Tali conoscenze non devono essere di esclusiva competenza di esperti ma tutti gli attori locali devono poterle condividere e contribuire a elaborarle. Il coinvolgimento degli attori locali e dei cittadini, in generale, è necessario per la condivisione e conseguente implementazione delle strategie che dovranno inevitabilmente tener conto della specificità territoriale in termini di dimensione, contesto demografico e sociale, economia locale e attrattori culturali locali".

Se un'idea di città e di territorio è declinata e condivisa, allora sì che è opportuna una seria riflessione sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico presente sul territorio che inevitabilmente è parte integrante dell'idea di città che è stata condivisa. In caso contrario si rischia di mettere in moto processi e procedure riguardanti certamente la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ma che possono rivelarsi pericolosi boomerang per le amministrazioni locali in termini di mancato raggiungimento degli obiettivi.

È diffusa l'opinione che un'azione di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico deve favorire lo sviluppo socio economico del territorio, un principio difficilmente contestabile, tuttavia laddove la valorizzazione stessa crea occasioni speculative e produce l'arricchimento di non meglio qualificate élite locali, la cautela del decisore politico deve essere massima.

In estrema sintesi, si vuol affermare che, lungi da ogni posizione pregiudiziale, le iniziative di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sono, non solo

---

<sup>13</sup> Si veda keynote speech del Prof. Alessandro Balducci "Valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: strategie possibili per un empowerment delle politiche urbane e territoriali in Italia" - Atelier di sperimentazione VPI – "Le conferenze territoriali" - Conferenza territoriale di Milano "Valorizzazione del Patrimonio immobiliare Pubblico: stato dell'arte in Italia, prospettive e opportunità per Enti locali e altri attori istituzionali"-15 giugno 2023.

necessarie, ma a volte ineludibili, se non si vuol mettere a rischio la sopravvivenza del bene, questo in particolare per i beni culturali ad alto valore storico e artistico, tuttavia ci deve essere un'attenzione prioritaria ai benefici a favore delle comunità locali, laddove l'iniziativa imprenditoriale privata inevitabilmente ha un ruolo importante.

Nell'ambito del tema generale della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, i beni culturali costituiscono una vera e propria "questione". Il dibattito appassiona tutti, urbanisti, economisti, pianificatori, politici di ogni rango e le istanze pro e contro sono le più varie e articolate. Il dibattito stesso è ulteriormente alimentato negli ultimi anni da fattori esogeni, quali la riduzione dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali, la grave crisi economica che relega numerosi territori ad aree di vero e proprio sottosviluppo, le emergenze social. Le ragioni qui citate hanno spinto in alto la tendenza a valutare con sempre maggiore interesse anche istanze di dismissione dei beni che fortunatamente ha trovato ampie resistenze.

Ogni programma di valorizzazione dovrebbe poter consentire di verificare il progetto di gestione migliore e compatibile con le fondamentali esigenze di tutela dei diritti a vantaggio della collettività. Qui si inseriscono alcuni concetti espressi in una qualificata e raffinata elaborazione pubblica a disposizione dei cittadini. Il riferimento va al documento "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana" presentato dall'ex ministro Fabrizio Barca. Qualunque processo di valorizzazione del patrimonio culturale attraverso pratiche di pianificazione razionali ed efficaci non consente di raggiungere gli obiettivi previsti se la città stessa non si manifesta attraente e seducente. Ossia il bene culturale, in sé valorizzato, rischia di non produrre assolutamente nulla se la città stessa non è capace di promuovere e di assorbire contenuti che manifestano un vero e innovativo "appeal". Soltanto in quel caso si generano dinamiche di sviluppo e filiere creative, dinamismo innovativo e percezione della qualità della vita. È "la cultura che produce sviluppo come frutto di un processo collettivo che afferma un sistema di preferenze e convincimenti condivisi, che influenza i comportamenti sociali, che deriva dalla storia di una straordinaria creatività, che ha prodotto un patrimonio di beni culturali che offre ancora oggi una straordinaria possibilità di utilizzo".

In sintesi, la filosofia della valorizzazione dei beni culturali deve, in prima istanza, trovare fonte di ispirazione nelle reti locali, nei pezzi di società civile che si attivano, nelle realtà locali più vivaci.

È per questo che un'idea di città e di territorio sta a monte di qualsiasi azione di

valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, specialmente con riferimento ai beni culturali.

A conclusione, idea di città e di territorio e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sono un “unicum” concettuale. Una buona idea di città includerà certamente un’utile valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e, viceversa, una buona azione di valorizzazione è certamente parte di una coerente idea di città. Sono due processi osmotici e dispensatori di energie positive per lo sviluppo sociale ed economico.

***Dalla tassonomia tipologica del patrimonio immobiliare pubblico all’azione integrata di rigenerazione urbana e miglioramento della qualità del territorio:***

in tale ambito, il Progetto ITALIAE può contribuire a diffondere *Best Practice* verso le città medie, attraverso l’implementazione di un programma di *know how transfer* incardinato nell’azione dell’Atelier di sperimentazione “Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare Pubblico”.

Con particolare riferimento ai programmi di *social housing* e *student housing*, sarà possibile ingegnerizzare una ricognizione delle migliori pratiche di valorizzazione e riuso degli immobili pubblici, cui far seguire un programma di diffusione e trasferimento di competenze, anche attraverso l’organizzazione di *matching* tra pubbliche amministrazioni locali, con il risultato di migliorare le competenze dei partecipanti attraverso un vero e proprio *learning by doing*.

È questa una efficace misura di accompagnamento agli enti per affrontare le sfide e il percorso di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

***Scenari globali e politiche europee per un approccio sistemico al riuso di spazi ed edifici pubblici:***

il progetto ITALIAE, attraverso l’Atelier di sperimentazione VPI, può favorire la diffusione della dimensione urbana della politica di coesione 2021 -2027, specialmente nelle regioni con una limitata capacità istituzionale, con il target specifico delle città medie.

Una tale azione migliorerà le competenze delle pubbliche amministrazioni locali, ma avrà una ricaduta sulle città stesse, laddove le migliori competenze consentiranno di allocare risorse europee e nazionali per programmi di valorizzazione e riuso del patrimonio immobiliare pubblico.

Di qui, può rivelarsi particolarmente efficace il presidio di un Tavolo tecnico per rilancio

delle politiche urbane nazionali a cui partecipino amministrazioni centrali dello Stato, regioni, città, player istituzionali, e centri universitari.

***La nuova policy dell’Agenzia del Demanio: centralità dei territori e collaborazione con gli enti locali:***

il DARA, forte della sua esperienza con il Progetto ITALIAE e delle pregresse partnership con l’Agenzia del Demanio, può proporre una nuova partnership per un programma condiviso di attività con la stessa Agenzia, con particolare riferimento alle città medie, che rappresenteranno un target operativo dell’Atelier “Valorizzazione del Patrimonio immobiliare Pubblico” nel biennio 2024 -2025.

La vasta presenza delle attività del progetto ITALIAE sul territorio nazionale rappresenta un *asset* immateriale che può essere messo a disposizione di azioni tecnico operative mirate e concertate con la Struttura di Progettazione dell’Agenzia, ampiamente riconosciuta come il più qualificato *Hub* nazionale di assistenza gratuita agli Enti territoriali per i processi di valorizzazione e riuso del patrimonio immobiliare pubblico.

A conclusione, il Progetto ITALIAE, attraverso un nuovo design dell’Atelier di sperimentazione VPI, può contribuire all’implementazione di efficaci politiche urbane, attraverso la valorizzazione e il riuso del patrimonio immobiliare pubblico, in un contesto in cui le città medie registrano vaste criticità innescate da emergenze sociali ed ambientali, specialmente nelle regioni meno avanzate dell’Italia, e non sono in grado di declinare un’idea di città e di territorio urbano che sia coerente con le sfide e gli obiettivi che la policy globale dello sviluppo ha declinato con target non rinviabili.