

## URBAN RENEWAL, ITALY RESTART: INNESCHI E STRATEGIE FINANZIARIE

Marco Marcatili, Economista Nomisma

[marco.marcatili@nomisma.it](mailto:marco.marcatili@nomisma.it)

Mettere le mani sulla città è contemporaneamente un bisogno e una tentazione. È sicuramente un bisogno rispetto ai cambiamenti sociali e in relazione alle diverse traiettorie di vita: la città cambia il suo volto e si configura in tanti “centri vitali”, in alcuni casi con dimensioni sovra-comunali, spesso slegati tra loro, con un “centro storico” che accusa un evidente calo di vitalità e alcune “aree dismesse” che assumono una valenza simbolica di territorio. Inoltre, con uno stock di patrimonio residenziale costruito per buona parte (60,8% degli edifici cielo-terra) prima degli anni '70 – e che dunque non incorpora gli effetti delle prime leggi sull'antisismica e i progressi delle tecniche costruttive volti a ridurre il “costo di esercizio” dell'unità abitativa – diventa non più procrastinabile un intervento di messa in sicurezza e *retrofit* energetico del patrimonio abitativo, in relazione a una strutturale riduzione dei consumi delle famiglie italiane e a un reale contenimento dell'inquinamento ambientale (le abitazioni sono responsabili del 38% delle emissioni di CO<sup>2</sup>). Agire sulla città, poi, è indubbiamente una tentazione crescente che alimenta attese di ricette immediate attraverso rischiose soluzioni “*low cost, last minute*”, più in sintonia con i tempi del consenso politico che con quelli di una visione strategica della città e dello sviluppo.

“Pensare la città”, oggi, implica l'individuazione di alcune azioni che possono dare la prospettiva al “fare la città”: riconoscere, riprogettare, rifunzionalizzare, ricucire e reinvestire.

*Riconoscere* fa riferimento alla necessità di costruire una visione di città, a partire dalla conoscenza di dinamiche territoriali e funzionamenti reali che ne forzano le mura, configurano nuove “città reali” e sollecitano nuovi livelli di governo.

*Riprogettare* sfida la politica ad entrare in una logica di coerenza tra i risultati desiderati e le azioni da mettere in campo, attraverso una metodologia europea ormai consolidata.

*Rifunzionalizzare* significa recuperare le funzioni vitali e identitarie di un oggetto o spazio urbano, riconnettendolo con l'ambiente circostante e con una visione futura del vivere collettivo.

*Ricucire* è l'antidoto per non pensare la “città a pezzi” (e continuare a farla a pezzi) e rilancia la necessità di ripartire dalle fratture sociali e spaziali delle città, che nel tempo sono diventate più minacciose per l'aumento delle condizioni di vulnerabilità.

*Reinvestire* nelle città non richiama solo un tema di urbanistica e di finanza, seppure necessario, ma la sfida di modernizzare i servizi, progettare per l'inclusione sociale e rafforzare la capacità di decidere insieme. È così nei paesi europei che affrontano meglio la questione dello sviluppo.

Con questo approccio il “fare la città” non è più legato a sviluppo immobiliare e urbanistico alla vecchia maniera, né può essere appaltato alla libera iniziativa privata, ma richiama la necessità di una idea di sviluppo che coniughi mercato, qualità della vita e sostenibilità, e che necessiterebbe addirittura di un “Ministro per la Città” in grado di facilitare i processi.

In uno scenario in cui l'Italia, pur superando la recessione, sarà caratterizzata da una carenza persistente di domanda aggregata, occorre declinare un rilancio della domanda interna sull'asse dei beni di interesse collettivo (quali rigenerazione urbana, riqualificazione degli immobili, assetto del territorio, infrastrutture materiali e immateriali) legati a quella unità organizzativa dello sviluppo chiamata Città, dove è possibile attrarre imprese in cerca di reti della conoscenza e capitali privati, attraverso un sistema adeguato di norme

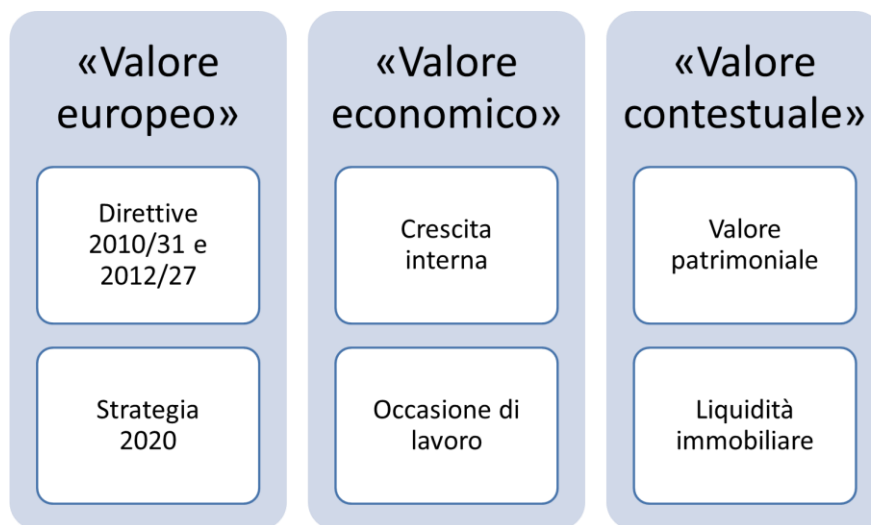
e incentivi. Le regole di rientro dall'eccesso di debito pubblico, finanche con maggiore gradualità e flessibilità rispetto a quanto concordato con il Fiscal Compact, non consentono infatti di contare su un sostegno della spesa pubblica di tipo keynesiano nel finanziamento al rinnovamento urbano. Sicuramente potrà essere attuato un processo di qualificazione pubblica, tale da liberare risorse improduttive per destinarle "a saldo invariato" ad investimenti sul territorio, ma realisticamente in Italia è da escludere la possibilità di una nuova dotazione pubblica "centralizzata" di **12 miliardi di euro**, alla stregua dell'esperienza francese con l'Agenzia per la Rigenerazione Urbana. È una prospettiva che scardina le modalità "classiche" di finanziamento di beni privati e che richiede strategie finanziarie più adeguate alla realizzazione di beni comuni.

#### GLI INNESCHI ALLE OPPORTUNITÀ DI RIGENERAZIONE URBANA

In un Paese depresso e con un forte indebolimento della struttura socio-economica, gli investimenti rappresenterebbero l'unico fattore abilitante per la crescita della domanda interna, il miglioramento dei saldi di finanza pubblica e l'uscita da un pericoloso circuito vizioso. Tuttavia, la teoria dell'espansione con bilancio in pareggio (cosiddetto teorema di Haavelmo) prevede che ci sia un impatto positivo sul Pil quando ad ogni incremento di spesa pubblica corrisponde un analogo incremento dell'imposizione fiscale. In tal modo, infatti, il bilancio dello Stato risulta essere in equilibrio e l'effetto positivo degli investimenti sul Pil è maggiore di quello negativo della contrazione dei consumi.

Come si può intuire, tra vincoli di rientro dal debito pubblico e politiche sostenibili per una comunità stremata dalla crisi, "la porta è stretta". Per questo motivo è forse più utile ripartire da alcuni "inneschi" attivati da un processo di riqualificazione urbana, che potrebbero indurre la classe dirigente a consolidare alcuni orientamenti decisionali e a non "sprecare" le opportunità più o meno latenti.

#### Inneschi derivanti da un investimento in riqualificazione urbana



Fonte: Nomisma

Un primo innesco concerne la possibilità di attivare tali interventi con i fondi della nuova **programmazione europea**, purchè vengano rispettate almeno due condizioni: l'inserimento con maggiore determinazione di alcuni ambiti di intervento urbano (rigenerazione urbana, efficientamento energetico, rifunzionalizzazione delle aree dismesse, etc.) all'interno dei documenti di orientamento strategico per l'utilizzo delle risorse comunitarie (Accordi di partenariato e Programmi operativi nazionali/regionali); un'attenta revisione delle condizioni di eleggibilità e di cofinanziamento delle ipotesi progettuali territoriali, considerato che l'accesso ai bandi e l'utilizzo di queste risorse straordinarie sono vincolati all'adozione di un "metodo europeo" nei confronti del quale ci siamo, in passato ritrovati impreparati e che impone, oggi, a tutti i livelli (pubblico o privato, locale o nazionale) una responsabilità nuova, orientata alla piena collaborazione tra Amministrazioni contigue, al riconoscimento delle Istituzioni come "infrastrutture" dello sviluppo e alla maturazione di una "visione" in cui gli interessi privati coesistono con quelli di ordine generale. Solo così si potrà sviluppare una capacità progettuale, a regia pubblica, e un'architettura finanziaria, a partecipazione

privata, in grado di riscattare l'azione pubblica, stimolare filiere produttive su sentieri di futuro e rianimare alcuni "spiriti animali" non del tutto assopiti nel territorio.

Il secondo innesco ha a che fare con il **valore economico** creato a seguito di un processo di rinnovamento dei "contenitori urbani". A titolo di esempio, una stima dell'effetto macroeconomico di un investimento (24 miliardi di euro) per l'efficienza energetica di uffici e scuole pubbliche (circa 55.000 edifici, 85 milioni di metri quadrati di superficie, pari a circa il 20% della dotazione immobiliare pubblica complessiva) porta alla quantificazione dell'aumento della "crescita interna" (PIL a basso contenuto importativo) dell'1,4% e dell'occupazione di 382.000 unità. Nell'ipotesi che la politica fiscale "accompagni" tale investimento – ad esempio non incamerando il maggior gettito fiscale – si otterrebbe uno stimolo alla domanda aggregata amplificato tra l'1,9% (ipotesi minima) e il 5% (ipotesi massima), a seconda della scelta del fattore di moltiplicazione fiscale (come mostrato dal FMI, il moltiplicatore fiscale tende ad essere più alto in condizioni di economia depressa, quali sono quelle in cui si trova l'economia italiana).

Una maggiore consapevolezza di tale effetto costituisce la premessa per il rilancio di un partenariato pubblico-privato su cui sicuramente "concentrare" le (poche) risorse pubbliche a disposizione, ma al contempo attrarre alcuni capitali privati "dormienti", ancorché presenti, per assenza di politiche normative e di accompagnamento fiscale. Nel rinnovamento del parco immobiliare si può, dunque, trovare una significativa leva di attivazione di maggiore domanda, ma per trasformare il potenziale in sviluppo attuato è necessario disegnare le condizioni normative, procedurali e strumentali per indurre amministratori pubblici e imprese private ad un'alleanza strategica di co-progettazione, dentro logiche e standard definiti a livello internazionale.

### Impatto macroeconomico di un investimento di retrofit energetico

IOTESI DI EFFICIENTAMENTO: uffici pubblici e scuole (85 mln mq)	Investimento		Produzione attivata	Valore aggiunto attivato	Occupazione attivata
	Miliardi Euro	Incremento	Incremento	Incremento	Unità
	23,9	0,8%	1,5%	1,4%	382.000

Fonte: Nomisma

### Stesso impatto macroeconomico con una politica di "accompagnamento fiscale"

Anni	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Cumulato I-X
<b>Ipotesi A:</b> elasticità del PIL a stimolo fiscale pari a 0,5	1,40	0,18	0,20	0,05	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	1,87%
<b>Ipotesi B:</b> elasticità del PIL a stimolo fiscale pari a 1	1,40	0,49	0,38	0,21	0,13	0,08	0,05	0,03	0,02	0,01	2,78%
<b>Ipotesi C:</b> elasticità del PIL a stimolo fiscale pari a 1,5	1,40	0,70	0,70	0,53	0,44	0,35	0,28	0,23	0,19	0,15	4,96%

Fonte: Nomisma

Un terzo innesco legato ai processi di riqualificazione immobiliare e urbana può essere costituito da un "effetto-ricchezza" non trascurabile, ancorché non ben definito in letteratura. Il trend immobiliare in atto, dove sono i driver di domanda (efficienza, sicurezza, connettività) a guidare l'offerta, associato alle attese sulle direttive europee, restituiscono una prospettiva "binaria" secondo cui l'ingresso sul mercato degli edifici "near zero energy building" (o addirittura passivi) segnerà la definitiva polarizzazione tra edifici "fuori mercato" e quelli che invece potranno continuare a esprimere un valore d'uso e di scambio. Tuttavia, in una logica di approccio globale e sostenibile al *refurbishment* si può stimare l'incremento del valore di un

immobile, sia rispetto a un minore costo di esercizio dell'edificio-impianto nel suo ciclo di vita (nell'ordine del 15%) che a una migliore liquidità degli *asset* immobiliari.

Diventa, dunque, necessario – o sarà presto imposto dal mercato – ridefinire una nuova “teoria del valore” a partire dalla qualità dell'immobile e del contesto. Non è da sottovalutare, infatti, la transizione sempre più netta a un valore immobiliare meno ancorato a variabili standardizzate di mercato (es. localizzazione) e sempre più agganciato a un nuovo **valore contestuale** di difficile determinazione. Sull'incremento del valore derivante da una strategia di efficientamento energetico (qualità) esiste una vasta letteratura. Sarà utile, invece, approfondire l'impatto delle rigenerazioni urbane (contesto) sui valori immobiliari, anche in termini di migliore “vendibilità” dell'*asset*, ma in entrambi i casi si tratta di un “effetto-ricchezza” non direttamente legato alla liquidità necessaria per co-finanziare, unitamente alle risorse pubblico-private, gli interventi di riqualificazione del proprio edificio o del contesto di riferimento. Di nuovo viene richiesto un sovrappiù di pensiero per elaborare un *framework* nazionale in grado di creare un quadro normativo e di incentivi adeguato a far decollare operazioni di rinnovamento contestuale.

Gli inneschi appena proposti hanno lo scopo di riconfigurare una mappa delle risorse a cui attingere per ipotizzare nuovi strumenti finanziari adeguati a mettere assieme interessi privati e collettivi, seppure risulti sempre più necessario un approfondimento che allinei le tempistiche dei flussi e che trasformi “pezzi di stock” in liquidità necessaria a sostenere gli investimenti iniziali.

### STRATEGIE FINANZIARIE PER UN RILANCIO DEI BENI COMUNI

Un processo di valorizzazione urbana, come quelli descritti, tale da innescare effetti economici su una particolare comunità, ricade nella categoria di beni comuni, nell'ambito della quale il peggior “nemico” risulta essere il comportamento *free riding* di chi beneficia di un effetto senza contribuire al suo finanziamento, mentre il miglior “amico” è rappresentato dal comportamento di attivazione reciproca di chi “dà o fa qualcosa affinché l'altro possa a sua volta dare o fare qualcosa, in proporzione alle sue capacità”.

Se per quanto riguarda la sfera dei beni privati il ricorso al principio esclusivo e dello scambio di equivalenti giustifica un finanziamento privatistico, e per quella dei beni pubblici il principio universalistico e di redistribuzione avvalorava un finanziamento pubblicistico, la riflessione sui beni comuni richiede un nuovo schema di finanziamento sostenibile imperniato sul principio di reciprocità.

Con questo approccio – peraltro alla base del paradigma di un nuovo modello di sviluppo socio-economico nell'alveo della “economia civile” (S. Zamagni) – una rinnovata strategia di raccolta dei fondi necessari per sostenere progetti urbani e/o di territorio potrebbe orientarsi su due direttrici.

La prima è di pensare lo sviluppo come esito di una “coralità produttiva” basata non soltanto sulla vicinanza tecnica, spaziale e culturale delle imprese, anche sulla omogeneità e congruenza culturale delle famiglie. “Siamo di fronte ad un processo composito dove, al servizio della crescita umana agiscono, simultaneamente e alternativamente, forze che provengono sia dal con-vivere che dal con-produrre” (G. Becattini). In questa prospettiva sarà importante un pieno coinvolgimento dei Sindaci, sempre più spinti ad agire non da meri “proprietari” ma da “registi di processi”, con minore capacità di mettere in campo risorse proprie, ma con più possibilità di muovere risorse altrui.

La seconda sfida riguarda la capacità di reperire risorse finanziarie per sostenere le operazioni di sviluppo. È ormai noto che il nostro Paese, seppure in forma eccessivamente diseguale, detiene una importante ricchezza finanziaria privata nell'ordine dei 4mila miliardi di euro e che le famiglie italiane, anche utilizzando gli intermediari professionali, soddisfano circa la metà dell'emissione del debito pubblico italiano. Inoltre, oltre un terzo della ricchezza finanziaria delle famiglie è investito in depositi e obbligazioni bancarie (Banca d'Italia). Una prima strategia potrebbe essere quella di intermediare una quota rilevante del risparmio delle famiglie finalizzandolo a un **fondo rotativo nazionale per la rigenerazione urbana**. Tuttavia, sulla scia di quanto detto sopra, è possibile ipotizzare una seconda strategia, anche grazie alla prossimità e al radicamento degli istituti creditizi, legata ad una **raccolta obbligazionaria di scopo** da destinare esclusivamente a progettualità urbane con stringenti condizioni di eleggibilità e secondo standard validati a livello europeo. Tale meccanismo su base volontaria prevede che le famiglie (obbligazioniste) rinuncino a una parte di rendimento – proprio per la consapevolezza dello scopo sociale e del principio di reciprocità legato alle azioni di rigenerare, riqualificare, ridurre inquinamento, migliorare qualità e aumentare

l'attrattività –, che i progetti debbano avere un rendimento dimezzato (circa il 3%) rispetto a quello con cui alcune iniziative istituzionali di respiro nazionale si presentano sui territori e, infine, che lo Stato intervenga con una “garanzia pubblica” del capitale investito. Basti osservare alcune recenti esperienze di *crowdfunding* o di banche dei territori per rendersi conto come già sia in atto una piccola “rivoluzione” che, se abbinata a quella dell'affermarsi delle istituzioni di territorio, potrebbe lanciare una nuova era dei “Borc” (buoni ordinari di reti comunali, o anche di reti civiche).

Dopo avere percorso la strada “pubblicistica” (contributi pubblici all'edilizia) e quella “privatistica” (periodo d'oro del ciclo immobiliare), la strategia “civile” potrebbe rappresentare l'ultimo “treno” per affrontare la riqualificazione urbana con una risposta sistemica, per restituire alla finanza un ruolo di volano dei processi reali di sviluppo generativo e per sancire un nuovo corso al *real estate*.