

RIGENERAZIONE URBANA

Rigenerazione urbana e sviluppo immobiliare, il caso emblematico di Milano

Il tema dominante della politica territoriale - e quindi della cultura urbanistica e, conseguentemente, del diritto urbanistico - degli ultimi anni è la cd. rigenerazione urbana. L'utilizzo intenso di questa espressione - in realtà abbastanza risalente - è assai recente e deve il suo successo alla straordinaria e unica capacità di mobilitazione di risorse pubbliche e private in un tempo relativamente breve, soprattutto in un Paese come l'Italia di dimensioni ridotte e con un territorio tutto di straordinaria valenza storico-culturale e turistico-ambientale (primo al mondo per dotazione di beni culturali ed archeologici e primo al mondo per biodiversità). In fondo l'Italia è grande meno della metà del Texas che è solo uno dei 50 Stati degli USA, ma per popolazione, ruolo internazionale, afflusso turistico e di visitatori in genere (dagli studenti ai businessman) e Pil pesa nel mondo sicuramente più della sua (piccolissima) percentuale della superficie delle terre emerse. E questo fa del suo territorio - per la legge della domanda e dell'offerta (poco suolo disponibile e in gran parte di pregio, quindi richiesto), ma anche e soprattutto per i lasciti storico-culturali e i pregi ambientali-paesaggistici ed eno-gastronomici che contiene - la principale, se non unica, risorsa naturale dell'Italia.

Federico Filippo Oriana*Presidente ASPESI Unione Immobiliare*

La rigenerazione urbana - come obiettivo e prospettiva - ha fatto così prepotentemente ingresso negli anni recenti sulla scena della politica (economica e sociale) italiana per la sua capacità potenziale di

realizzare una concentrazione di valenze positive in un unico percorso, senza alternative reali, in un Paese come l'Italia che si trova fuori dai grandi circuiti mondiali dell'hi-tech, con conseguente potenziale mobilitazione delle necessarie ingenti risorse finanziarie. Dicasi:

› sostituzione progressiva del patrimonio

edilizio (abitativo in particolare) obsoleto ed energivoro;

- › conseguente assecondamento di una transizione ambientale che diminuisca il consumo energetico e le emissioni di CO₂ (gli edifici sono responsabili in Europa del 40% del primo e del 36% delle seconde, mentre i nuovi stabili realizzati dall'ultima generazione di sviluppatori sono neutri sia sul piano energetico che su quello delle emissioni atmosferiche);
- › innalzamento delle qualità della vita delle comunità (la rigenerazione urbana comporta la realizzazione obbligata di nuovo verde pubblico e di nuovi servizi pubblici e privati di prossimità in zone precedentemente abbandonate o degradate) e, *last but not least*;
- › un formidabile *buster* per l'attivazione economica diretta ed indiretta di tutta la filiera edilizia, stimata da uno studio condotto da ASPESI con il Dipartimento di Statistica della Cattolica di Milano nel 2009 (aggiornato con Nomisma nel 2021) in un moltiplicatore 7 a 1 di ogni euro investito. E tutto questo in una fase storica di ristagno dell'economia italiana che dura per lo meno dagli inizi di questo secolo.

Gli strumenti necessari per attivare la rigenerazione

Ebbene, se tutto è questo è vero gli strumenti necessari per attivare questo percorso virtuoso sono l'intervento pubblico e lo sviluppo immobiliare privato. Strumenti non in competizione tra loro, bensì coesenziali. L'intervento pubblico consiste essenzialmente in:

a. realizzazione di infrastrutture (vedi, per esempio, l'estensione della rete della metropolitana a Milano);

b. operazioni immobiliari pubbliche (vedi nuove biblioteche, impianti sportivi, musei, sedi di servizi pubblici al cittadino e di quartiere ecc.);

entrambe (a e b) realizzate da Pubbliche am-

ministrazioni o comunque soggetti pubblici non-profit (Università, Fondazioni, enti strumentali della P.A.).

Lo sviluppo privato consiste, invece, nelle operazioni immobiliari realizzate dalle società private, in particolare quelle di trasformazione e di recupero di aree ed edifici dismessi o degradati, senza consumo di *greenfield*. Le seconde (private) senza le prime (pubbliche) sono infattibili (per mancanza del necessario *background* infrastrutturale), ma le prime senza le seconde sono incomplete e non possono in nessun modo raggiungere l'obiettivo della rigenerazione urbana su vasta scala per insufficienza di risorse finanziarie e assoluta incapacità dei soggetti pubblici a fare il mestiere dello sviluppatore privato (ossia, l'imprenditore, come tutta la storia del Dopoguerra italiano ha dimostrato).

Orbene, lo sviluppo immobiliare privato è in questa contingenza economico-finanziaria (anche internazionale) completamente bloccato per la novità della concomitante azione di due fattori esiziali negativi: 1. esplosione dall'autunno 2021 dei costi realizzativi (materie prime, trasporti, energia) e 2. impennata dei tassi di interesse dal luglio 2022, negatività che si sommano ai tradizionali fattori critici propriamente italiani:

- › estrema complicazione (e quindi incertezza) della normativa;
- › tempi delle autorizzazioni necessarie (essendo un settore regolato) lunghi (incomparabilmente rispetto a quelli delle altre nazioni europee ed OCSE), a causa di una burocrazia spesso inefficiente e demotivata.

Le lunghezze e le incertezze del diritto - criticità tipicamente italiane - diventano maggiormente dissuasive dei progetti immobiliari privati - anche di matrice internazionale - in un momento in cui i margini diminuiscono drasticamente per i due nuovi fattori critici sopra esposti. In particolare sui tassi di interesse alti, si deve sottolineare la loro duplice negatività,

sia per l'extra-costo finanziario che generano nei *business plan* delle operazioni immobiliari che sono in Italia, appunto, molto lunghe (soprattutto per la complessità dell'iter burocratico), sia per la dissuasività all'investimento immobiliare in Italia che determinano in capo agli investitori internazionali che riescono a conseguire praticamente lo stesso ritorno - senza nessun rischio di impresa - acquistando titoli di Stato americani alla banca sotto casa.

Un esempio: il caso di Milano

Prospettiamo come esempio emblematico il caso di Milano, perché costituisce la situazione di emergenza abitativa più grave e più nota alle cronache in Italia, con rischi molto forti di blocco della metropoli italiana che traina il resto del Paese, sia per il PIL che viene generato nella sua area, sia per il supporto che fornisce all'intera economia nazionale con il proprio consolidato e avanzato sistema di servizi. In un contesto così critico per una delle due gambe - quella privata - della rigenerazione urbana anche in una città come Milano che, pur brillante ed attrattiva, espone ufficialmente oltre 200 siti dismessi o degradati, - ossia 200 "buchi neri" in un territorio di appena 183 Km²-, l'ASPESI ha chiesto al Comune di Milano (così come lo fa a livello nazionale con Governo e Parlamento e a livello territoriale con le Giunte e i Consigli delle regioni dove è direttamente presenti, nonché con i principali Comuni metropolitani) misure agevolative non finanziarie (conoscendo le delicate condizioni delle casse comunali), cioè senza incentivi diretti a carico delle casse pubbliche, ma semplicemente riconoscendo -prima concettualmente e poi normativamente- l'essenzialità dello sviluppo immobiliare per la rigenerazione urbana e la mitigazione dell'emergenza abitativa. Ma ne ha ricevuto in cambio.... il più che raddoppio (+113%) degli oneri comunali (già precedentemente i più alti d'Italia) nelle aree centrali, l'aumento del 10% nel resto di Milano e niente altro, anzi, al con-

trario, minacce di aggravamento delle condizioni normative per l'ottenimento dei permessi, in particolare sugli obblighi di realizzazione di ERS (Edilizia Residenziale Sociale).

Tale situazione in atto di blocco delle realizzazioni immobiliari private si intreccia a Milano con la problematica dell'emergenza abitativa: la stima del fabbisogno complessivo di alloggi di vario tipo e per le varie fasce socio-economiche è di 50.000 alloggi mancanti e tutto il sistema produttivo (sviluppatori, costruttori, privati) ne riesce a mettere sul mercato 2.500 - 3.000 aggiuntivi ogni anno, con un contributo insufficiente alla soluzione del problema perché nel frattempo -caso unico tra le grandi metropoli italiane- la popolazione cresce e, quindi, il fabbisogno resta invariato. Per cui - per la legge della domanda e dell'offerta - i prezzi delle case salgono inesorabilmente, pur in una situazione di mercato fermo come è evidenziato dalla forte discesa del numero delle compravendite rilevato dai nostri report periodici.

Da un recente *survey* da noi condotto è emerso che solo il mondo ASPESI (società di sviluppo) riuscirebbe a metterne circa 13.000 nuovi sul mercato entro il 2026 se solo l'Amministrazione comunale di Milano ne autorizzasse velocemente la realizzazione dei progetti già presentati, senza consumo di un solo metro quadrato di suolo, ma in chiave di solo recupero di territorio già antropizzato. Sommato all'analogo contributo prevedibile dei promotori-costruttori (mondo ANCE) si arriverebbe facilmente a 25.000 nuovi alloggi, cioè a dimezzare in tre anni il fabbisogno abitativo arretrato (e potenzialmente azzerarlo nei successivi tre), ponendo il problema della casa a Milano per i ceti sociali intermedi, studenti e giovani su basi completamente diverse. Partendo da una constatazione di fatto che gli immobilieri milanesi ben conoscono: un appartamento nuovo libero a Milano non resta mai in vendita, nemmeno in periferia e, quindi, bello o

brutto, caro o a buon mercato che sia, se c'è soddisfa sempre il fabbisogno abitativo di qualcuno, molto probabilmente non miliardario.

E qui si evidenzia il fattore ideologico che porta, invece che a risolvere il problema dell'emergenza abitativa, ad aggravarlo: l'Amministrazione comunale in carica non ritiene che il sistema sviluppatori-costruttori (confondendolo con la speculazione e la rendita privata) creerebbe le case adatte alle possibilità di acquisto o locazione delle fasce di popolazione meno abbiente e punta invece a risolvere l'emergenza abitativa con la realizzazione della cd. ERS e/o con le case popolari pubbliche (tipo ALER). Per cui invece di accelerare e snellire gli iter:

- › rallenta o blocca l'approvazione dei progetti privati di costruzione di nuove case;
- › inoltre pretende che sviluppatori-costruttori inseriscano nei loro progetti quote crescenti di ERS: l'obbligo esiste già, ma l'Amministrazione milanese pare che voglia aggravarlo in sede di revisione del PGT, abbassando da 10.000 mq a 5.000 mq la soglia che rende obbligatoria la ERS, per di più portata al 40% e da realizzarsi all'interno dello stesso intervento immobiliare e non in altre zone (come invece è possibile, ad esempio, a Roma). Pensare che nello stesso nuovo edificio quasi metà degli appartamenti si possano vendere ad un prezzo e l'altra metà al... doppio è una follia commerciale che, se tentata, costituirebbe una scorrettezza deontologica ai confini della truffa!

In sintesi, l'effetto del punto 1. di cui sopra è che il gap tra la domanda e l'offerta di alloggi nuovi si allarga invece di restringersi, con il risultato che i prezzi continuano a salire pur in un mercato immobiliare che si è fermato. L'effetto del punto 2. è, invece, la forte probabilità che la produzione di nuove case a Milano -già ai minimi- si blocchi del tutto. Perché nelle zo-

ne periferiche con una ERS del tipo ipotizzato non tornerebbero più i conti delle iniziative e nelle zone pregiate... nemmeno, perché la commistione nello stesso edificio tra prezzi necessariamente elevati (per il costo del terreno o dell'edificio acquistato per trasformarlo) e i prezzi calmierati della ERS (in questo caso un terzo dei primi) renderebbe assolutamente impossibile la corretta gestione commerciale dell'iniziativa.

In questa forte diffidenza -si vorrebbe dire "ideologica"- della Giunta Sala per i produttori di nuove case a Milano gioca un ruolo decisivo la confusione tra "social housing" e "affordable housing". E' ovvio che in una città come Milano -in crescita, ma "huge", cioè cara nei prezzi dei beni e servizi, e molto variegata in termini di stratificazione sociale- parlando di casa c'è bisogno di tutto, anche di case per chi non è in grado di pagare nessun canone, nemmeno minimo perché senza reddito e ha bisogno semplicemente di un tetto. Ma a questo bisogno che definirei "umanitario" non può che rispondere direttamente la Pubblica Amministrazione e - sia pure non marginale numericamente - non è questo il problema principale di Milano, sia in termini di numeri che di ostacolo all'accessibilità della città. Il vero problema della casa a Milano è per il ceto medio, sia declinato in medio-basso che in medio-alto: lo dimostra -se mai ve ne fosse bisogno- il fenomeno preoccupante di laureati che vincono un concorso in Comune o in Regione o in una grande azienda e non prendono servizio perché venire a Milano gli costerebbe per l'abitare un importo vicino al loro stesso stipendio. È su questa problematica delle persone **normali** - non sulla quota di povertà, fenomeno purtroppo reale ma che deve essere affrontato con altri strumenti - che si gioca il futuro di Milano. Che, per proseguire il suo cammino di crescita quantitativa e qualitativa, necessita di giovani ingegneri e tecnici che vengano a vivere a Milano e così di medici, infermieri, insegnanti,

Forze dell'Ordine, informatici, junior managers, impiegati, operai, studenti sostenuti dalle famiglie, addetti ai servizi e al commercio ecc., ossia tutte persone non indigenti, in grado di pagare un prezzo per l'acquisto o un canone di locazione, ma prezzi e canoni normali, non prezzi e canoni senza uguali in Italia!

Con le conseguenti misure che proponiamo per risolvere il problema costituito dalle due crisi attuali sopra delineate che sono, in realtà, due facce della stessa medaglia: da un lato il blocco delle operazioni immobiliari residenziali a Milano e, dall'altra, l'emergenza abitativa. L'obiettivo è creare e mettere sul mercato più alloggi, sia per ridurre la pressione abitativa, sia per motivi ecologici (i nuovi edifici sono energeticamente più efficienti e riducono le emissioni atmosferiche), sia per determinare un processo virtuoso di rigenerazione urbana.

- › Favorire e accelerare con snellimenti normativi ed efficientamento degli uffici comunali la creazione e messa sul mercato di più alloggi realizzati in regime di libero mercato dagli operatori privati (sviluppatori, promotori, costruttori), rendendo pressoché automatica (modello Scia) l'autorizzazione a costruire edifici residenziali in siti abbandonati o degradati, senza consumo di nuovo suolo e all'interno delle previsioni normative.
- › Aumentare gli indici fondiari con la revisione del PGT, in particolare fuori dal centro, sulla scorta delle migliori esperienze internazionali, per favorire gli edifici alti, ridurre conseguentemente il consumo di suolo e rendere la città più compatta, diminuendo così anche l'esigenza di spostamenti delle persone (e quindi del traffico veicolare). L'indice del tessuto urbano consolidato del centro di Milano è 4, quello della Defence a Parigi e di Canary Wharf a Londra è 6, quello dell'attuale PGT di Milano è 0,35!
- › Diminuire gli oneri comunali (attualmente i più elevati d'Italia) per la realizzazione di

nuovi edifici in regime di rigenerazione urbana, soprattutto nelle zone non centrali e soprattutto quando per rigenerare un'area dismessa e/o degradata sussiste la necessità di procedere a demolizioni e bonifiche, con un intervento privato che soccorre, quindi, con risorse proprie a esigenze pubbliche.

- › Evitare assolutamente l'incremento della quota obbligatoria di ERS e permettere, come è già a Roma, che possa essere realizzata in edifici diversi da quello di edilizia libera, anche nella stessa zona ma evitando una commistione forzata nello stesso immobile tra prezzi diversi che può distruggere commercialmente un'operazione immobiliare. E' giusto che l'imprenditore privato contribuisca a suo carico alla socialità, ma deve poterlo fare senza compromettere i conti - e quindi la fattibilità- delle proprie iniziative immobiliari.

L'obiettivo complessivo di queste proposte è realizzare - mediante la convergenza tra impegno pubblico e impegno imprenditoriale - un "Piano Casa" per Milano che potrebbe fungere da base di riferimento per un Piano Casa nazionale, necessario e in corso di elaborazione presso il Ministero delle Infrastrutture. A tale fine, proponiamo un Tavolo di confronto a Milano - come quello al quale ASPESI partecipa al Ministero delle Infrastrutture a Roma- tra l'Amministrazione comunale e le categorie operative sul tema (sviluppatori e costruttori) per arrivare a determinare i numeri oggettivi di tutti questi fenomeni e problemi, immaginando che se fossero condivisi in modo certo e trasparente tra tutti i *player* pubblici e privati delle decisioni di investimento territoriale a Milano, il campo verrebbe sgombrato da diffidenze ideologiche, reticenze e mezze verità, rendendo così possibile un confronto aperto, concreto e proattivo per trovare soluzioni possibili e reali ai gravi problemi abitativi in essere che rischiano di compromettere il futuro di Milano e, quindi, dell'intero Paese.