

Il ruolo delle piattaforme digitali nei processi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

Mara Ladu ^(a), Giuseppe Borruso ^(b), Ginevra Balletto ^(a).

^(a) Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura-DICAAR I Università degli Studi di Cagliari, Via Marengo, 2, 09123 – Cagliari, Tel. 0706755559
balletto@unica.it; maraladu@unica.it

^(b) Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, Matematiche e Statistiche "Bruno De Finetti", Università degli Studi di Trieste, Via Tigor, 22 (stanza 312), 34124 –Trieste, Tel. 040 558 7008, *giuseppe.borruso@deams.units.it*

Abstract

Il processo di transizione economica, dalla old alla new economy produce effetti non trascurabili anche sul territorio, modificando la struttura produttiva e l'assetto organizzativo delle nostre città e determinando fenomeni di dismissione e potenziale abbandono di un cospicuo numero di beni. A partire dagli anni '80, la dismissione di aree industriali e di buona parte dei manufatti e delle grandi infrastrutture pubbliche che hanno costituito la città ottocentesca e della prima metà del Novecento, ormai divenute obsolete, ha inaugurato una lunga fase di conversione, richiamando enti e istituzioni direttamente coinvolte, gli investitori e la stessa società civile a definire proposte di valorizzazione. Tuttavia, ancora oggi la gestione del patrimonio immobiliare pubblico e la scelta di nuove funzioni da insediare rappresenta una difficile sfida per la maggior parte delle città, non solo in Italia, a causa di un serie di motivi legati alla riduzione delle risorse pubbliche e degli investimenti privati, ma anche alla scarsa conoscenza dei beni appartenenti allo Stato e agli altri enti e organismi pubblici. Il deficit conoscitivo è considerato da più parti la principale criticità che ha impedito una efficace gestione dell'asset pubblico in passato e che ancora oggi, in alcune realtà locali, continua ad ostacolarne il processo di valorizzazione.

Sulla base di queste considerazioni, il contributo si propone di costruire il framework per una dashboard che raccoglie, aggiorna e rende condivisibili (open source) i dati sulle principali caratteristiche intrinseche ed estrinseche del patrimonio immobiliare pubblico presente nella città di Cagliari (manufatti e siti), per supportare la valorizzazione.

1. Introduzione

Il tema del riuso e della rigenerazione della città esistente è da tempo al centro delle agende politiche di Governo delle città europee e non solo, impegnate ad adottare modelli di sviluppo urbano sostenibile, improntati alla salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali (UNGA, 2015). L'imperativo del contrasto al consumo indiscriminato di suolo (ISPRA, 2019) ha riportato l'attenzione verso il modello di città compatta (Musco, 2009) che cresce al suo interno

recuperando le aree dismesse per rispondere alle nuove domande della contemporaneità (industria 4.0, social housing, coworking, smart community). In riferimento alla realtà italiana, questo modello è auspicabile, oltreché realistico. Infatti, recenti studi dimostrano come il nostro paese 'sia pieno di spazi vuoti' (Campagnoli, 2014), diversi per tipologia, dimensione, localizzazione e potenzialità. Tra questi, il patrimonio immobiliare pubblico dismesso o in fase di dismissione costituisce una componente significativa non solo in termini dimensionali, ma anche per i valori sedimentati, in grado di incidere profondamente sulla definizione dei futuri assetti organizzativi e funzionali della città.

Tuttavia, la gestione dell'asset pubblico negli ultimi decenni è stata segnata da una serie di criticità (Ladu, 2019) riconducibili alla scarsa conoscenza sulle caratteristiche dei beni (Falanga et al., 2013), specialmente a livello locale (Ladu, 2018a), alla mancanza di una chiara strategia nazionale di lungo termine, alla presenza di un quadro di politiche e norme spesso contraddittorio che ancora oggi vede alternarsi approcci di natura meramente economica e finanziaria, che considerano 'i gioielli di famiglia' (Settis, 2007) come un asset da immettere sul mercato per risanare i bilanci dello Stato¹, ad orientamenti più sostenibili volti a guardare questi beni come una straordinaria risorsa per lo sviluppo delle comunità. La recente letteratura afferma due principi fondamentali per garantire una efficace gestione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia (Gaeta e Savoldi, 2013): colmare il deficit conoscitivo sull'asset pubblico come indispensabile premessa a qualsiasi azione e coniugare gli obiettivi di tutela e valorizzazione dei beni con le istanze di sviluppo locale. Infatti, esiste una stretta corrispondenza tra idea di città perseguita dai governi e il futuro dell'asset pubblico (Corsico, 2006; Ferracuti, 2015). All'interno di questo quadro, la città di Cagliari costituisce un interessante caso di studio. Infatti, da decenni è soggetta a fenomeni di dismissione di beni pubblici, che richiede una urgente definizione di strumenti e politiche per la conoscenza e auspicata valorizzazione.

Dopo aver analizzato la letteratura in materia, gli autori hanno raccolto, elaborato e organizzato i dati concernenti le caratteristiche intrinseche ed estrinseche dei beni immobili. Sulla base dell'attività condotta, gli autori hanno proposto il framework per una dashboard del patrimonio immobiliare pubblico della città di Cagliari, da intendersi come strumento di supporto alla conoscenza, valorizzazione e promozione, nonché alla governance urbana e all'attuazione delle politiche di sviluppo.

2. Cagliari e il suo patrimonio immobiliare pubblico

La città di Cagliari, così come tante altre città europee, da diversi decenni è investita da processi di dismissione e potenziale abbandono di un cospicuo numero di beni appartenenti allo Stato, all'Università e ad altri enti e organismi pubblici (Abis e Ladu 2015).

L'Università di Cagliari, nell'ambito del progetto di sviluppo a scala metropolitana che ha portato alla realizzazione di un nuovo Campus

¹ Si veda Legge di Bilancio 2019. <https://www.agenziademanio.it/opencms/it/pianovendite2019/vendite/>

universitario nel Comune di Monserrato (facente parte della città metropolitana di Cagliari), da tempo ha avviato il trasferimento di alcuni Dipartimenti insediati nel centro storico, liberando importanti edifici quali il Palazzo delle Scienze (circa 10.000 mq) e degli Istituti Biologici (circa 5.000), l'Ospedale San Giovanni di Dio (più di 25.000 mq) e le strutture ad esso connesse, che hanno contribuito alla definizione di un parco urbano storico, ambientale e della conoscenza unico nel suo genere (Ladu, 2016)² (Fig. 1).



Figura 1 - Il parco urbano storico, ambientale e della conoscenza nel nucleo. In rosso il patrimonio immobiliare in uso dall'Università. In nero sono indicate le grandi fabbriche urbane: il Carcere di Buoncammino (1), l'Ex Manifattura (2) e l'Ospedale San Giovanni di Dio (3).

Oltre a queste categorie di beni, si segnala la presenza di altri complessi pubblici significativi non solo in termini dimensionali ma anche per i valori in essi sedimentati, per i quali si richiedono nuovi usi futuri. Si tratta del Carcere di Buoncammino (circa 15.000 mq) e dell'ex Manifattura Tabacchi (oltre 20.000 mq) che, assieme all'Ospedale San Giovanni di Dio, rappresentano vere icone della città di Cagliari (Abis e Ladu 2015) (Fig. 1).

² Il tema costituisce parte integrante della Tesi di Dottorato di Mara Ladu, dal titolo "Rigenerazione del paesaggio urbano. Politiche, strumenti e pratiche di intervento sul patrimonio costruito storico. Cagliari come caso applicativo". Relatori: Prof. Antonello Sanna e Prof.ssa Emanuela Abis.

Sebbene il Piano Particolareggiato del centro storico (PPCS, 2015) abbia attribuito a questo patrimonio un ruolo di primo piano nel processo di rigenerazione e sviluppo della città storica, indicando da un lato possibili usi futuri, dall'altro linee guida per riqualificare lo spazio aperto di connessione tra gli stessi (Ladu, 2018b; Abis et al. 2015), tuttavia, ad oggi non sono state avanzate concrete proposte di riuso. Si rilevano due ostacoli, consistenti nel mancato riordino della conoscenza, che non consente di avere piena consapevolezza della massa critica del patrimonio pubblico presente sul territorio e delle sue principali caratteristiche, e nella mancanza di una strategia di sviluppo futuro della città metropolitana, all'interno della quale formulare le proposte di riuso e rigenerazione. Gli autori hanno quindi provveduto a implementare e sistematizzare le informazioni sui più significativi complessi pubblici prendendo come riferimento i principali esempi di banche dati e portali istituzionali sviluppati dalle amministrazioni centrali in Italia.

3. Modelli di banche dati e portali per i beni immobili pubblici

Al fine di comprendere la natura delle informazioni necessarie alla costruzione della dashboard, gli autori hanno confrontato alcune tra le principali iniziative portate avanti in Italia che hanno consentito la costruzione di geodatabase (open source) e di portali appositamente dedicati all'attività di promozione dei beni sul mercato nazionale e internazionale (Tab. 1).

Tra le più significative iniziative si annovera il progetto "Patrimonio della P.A." avviato dal Dipartimento del Tesoro nel 2010 per realizzare un sistema conoscitivo centralizzato delle componenti dell'attivo patrimoniale, per supportare le policy di gestione e valorizzazione degli asset pubblici. Per ciascun cespite, vengono fornite informazioni a livello di unità catastale, localizzazione, tipo di utilizzo, caratteristiche immobiliari.

Per quanto riguarda i beni immobili dello Stato, invece, l'Agenzia del Demanio ha predisposto il Portale *OpenDemanio* (open source) sul patrimonio immobiliare pubblico che consente a Enti, cittadini e imprenditori di avere informazioni sempre aggiornate sui beni dello Stato e di promuovere progetti di recupero, riuso e investimento. I beni, visualizzabili in una mappa, sono corredati da scheda informativa.

Andando oltre la ricognizione e il censimento, negli ultimi anni l'Agenzia del Demanio ha istituito il Portale *investinitalyrealestate.it* nell'ottica di favorire gli investimenti internazionali sul patrimonio immobiliare pubblico italiano più rilevante in termini di localizzazione, tipologia e dimensione. In questo caso, i dati forniti raggiungono un livello di dettaglio considerevole, spaziando dalle informazioni relative alla tipologia del bene e alle sue caratteristiche architettoniche, sino a quelle riguardanti contesto territoriale e il quadro delle principali politiche di sviluppo urbano.

Dal confronto dei modelli sin qui esposti (tab. 1) emerge che nella maggior parte dei casi la ricognizione dei beni si focalizza principalmente sulle caratteristiche intrinseche, meno su quelle estrinseche.

Banche dati geografiche open source e Portali istituzionali				
TIPO DI DATO		Patrimonio della P.A. MEF, 2010*	OpenDemanio Ag. Demanio, 2015**	Investinitaly Ag. Demanio, 2016***
Categoria beni (Soggetti proprietari)	Stato	-	✓	✓
	Amministrazioni centrali, Società ed Enti Pubblici	✓	-	✓
	Enti Locali, Comuni e Società partecipate	✓	-	✓
Caratteristiche intrinseche	Tipologia bene e indirizzo	✓	✓	✓
	Proprietà e natura giuridica	✓	✓	✓
	Identificativi catastali	✓	-	✓
	Tipologia bene e caratteristiche architettoniche	✓	✓	✓
	Disciplina urbanistica e vincoli	✓	-	✓
	Titolo di utilizzo e stato occupazionale	✓	✓	✓
	Stima immobile	-	-	-
	Documentazione e elaborati descrittivi	-	✓	✓
	Tipologia di bando	-	-	✓
	Profilo di rischio investimento	-	-	✓
Caratteristiche estrinseche	Localizzazione	✓	✓	✓
	Inquadramento contesto urbano e territoriale	-	-	✓
	Politiche di sviluppo urbano	-	-	✓
* http://www.dt.tesoro.it/it/servizi_online/open_data/				
** https://dati.agenziademanio.it/#/geolocalizzazione				
*** https://www.investinitalyrealstate.com/				

Tabella 1 - Modelli di portali e banche dati geografiche open source a confronto

Anche il portale *investinitalyrealestate*, sebbene risulti essere il più esaustivo per contenuti, architettura e design, non analizza le relazioni che l'immobile instaura con il suo immediato contesto fisico, economico e sociale. Eppure, secondo gli autori, tali informazioni sono fondamentali per determinare l'attrattività del bene per indirizzare i futuri progetti di riuso³.

4. Caratteristiche del patrimonio immobiliare pubblico

Sulla base di una prima ricognizione effettuata sul patrimonio immobiliare pubblico presente nella città di Cagliari, in particolare nel nucleo antico, gli autori hanno intrapreso un'attività di raccolta e elaborazione dei dati relativi ad alcuni dei principali immobili pubblici dismessi, in fase di dismissione o dal futuro incerto, che da tempo richiamano alla massima attenzione il mondo politico e istituzionale e la stessa società civile. Si tratta dell'Ospedale San Giovanni di Dio, dell'Ex Carcere di Buoncammino e dell'Ex Manifattura Tabacchi, tre compendi immobiliari da considerarsi tra le più rappresentative icone della città per le particolari caratteristiche storiche e architettoniche. Per altro, la localizzazione strategica, al centro di un complesso sistema di funzioni urbane e servizi pubblici di rango locale e sovralocale, ne accresce le eccezionali potenzialità di valorizzazione.

Per la costruzione del database, gli autori hanno preso come primo riferimento il Portale *investinitalyrealestate*. Tuttavia, essi hanno implementato i contenuti sulle caratteristiche estrinseche del bene, valutandone l'attrattività in riferimento a due principali componenti:

- n. funzioni urbane e servizi pubblici presenti nel buffer di 500 m dal bene;
- n. categorie di servizi e funzioni urbane presenti nel buffer di 500 m dal bene.

Le informazioni sono state raccolte da Google Studio e dall'osservazione diretta degli autori. A ciascuna delle componenti è stato attribuito un range specifico e un peso, da 1 a 3 (Tab. 2).

INDICE DI ATTRATTIVITÀ (AI)					
Componenti AI	Scomposizione dato		Range	Peso	
No. servizi e funzioni			1-10	1	
			11-20	2	
			21-30	3	
No. categorie servizi e funzioni	Servizi pubblici	centri direzionali e amministrativi	1-4	1	
		cultura			
		istruzione			
		sport			
		sanità	5-8		2
		luoghi di culto			
		spazi pubblici, verde pubblico	9-12		3
		parcheggi			
	trasporto pubblico locale				
	Attività commerciali				
Attività turistico ricettive					

Tabella 2 - Matrice per il calcolo dell'indice di attrattività (AI)

³ L'argomento è stato affrontato dagli autori nel corso del seminario "Vuoti a Rendere. Smart Governance per la Rigenerazione Urbana" - DICAAR, 3 giugno 2019 - 16:00, Cagliari, Terminal Molo Ichnusa. http://bit.ly/Vuoti_Unica

L'indice di attrattività così ottenuto rappresenta un dato rilevante per la promozione del bene condotta dai soggetti pubblici direttamente coinvolti, richiedendo, tuttavia, continui aggiornamenti, in linea con le dinamiche di sviluppo del contesto urbano.

5. Framework per una dashboard del patrimonio immobiliare pubblico

Dopo aver raccolto ed elaborato i dati relativi alle caratteristiche intrinseche ed estrinseche del patrimonio immobiliare pubblico, gli autori hanno sviluppato il framework per una dashboard circolare al patrimonio immobiliare pubblico della città di Cagliari (Fig. 2), da intendersi come strumento capace di organizzare, implementare, diffondere, condividere e aggiornare continuamente il quadro conoscitivo elaborato.

Secondo il Framework proposto, la dashboard, attualmente in fase di elaborazione, raccoglie in forma organizzata i dati relativi agli immobili di proprietà dell'amministrazione comunale e dei diversi enti e istituzioni pubbliche presenti sul territorio.

Alle caratteristiche intrinseche, già ampiamente classificate dai modelli di database nazionali, e a quelle estrinseche fornite dal Portale *investinitalyrealstate*, gli autori introducono come indice di performance l'indice di attrattività (*Attractiveness Index-AI*).

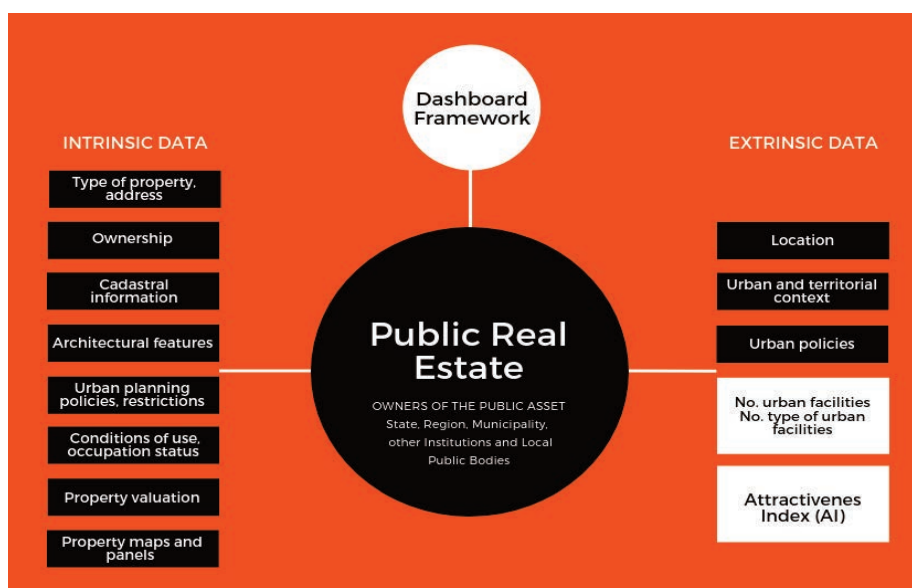


Figura 2 - Il Framework per una dashboard del patrimonio immobiliare pubblico.

A partire da questi presupposti, l'obiettivo futuro degli autori è quello di sviluppare ulteriormente l'indice AI, nell'ambito dell'attività di costruzione della dashboard del patrimonio immobiliare pubblico, che fornisce un nuovo layer informativo dinamico della piattaforma *Leaflet* di supporto al Sistema Informativo Territoriale del Comune di Cagliari.

Infine, secondo gli autori, l'integrazione del layer informativo dinamico con quelli dedicati agli strumenti urbanistici e alle politiche urbane è in grado di orientare la definizione di proposte di riuso coerenti con gli indirizzi di governance urbana e metropolitana.

Riferimenti bibliografici

- Abis E., Ladu M. (2015) "Il paesaggio della città pubblica. Il patrimonio immobiliare e il sistema del verde nella città storica", in Abis E. (a cura di), *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari*, Gangemi, Roma, 266-299
- Abis E., Mura P., Ladu M. (2015) "Il Parco urbano storico e il Museo Città. Progetti strategici e linee guida per il verde storico, le fortificazioni, la città della cultura", in Abis E. (a cura di), *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari*, Gangemi, Roma, 300-341
- Amoêda R. et al. (eds.), *Heritage 2016. Proceedings of the 5th International Conference on Heritage and Sustainable Development, Volume 1*. Lisbon, Portugal. 12-15 July, Green Lines Institute for Sustainable Development, Barcelos, 867-875
- Campagnoli G. (2014), *Riusiamo l'Italia. Da spazi vuoti a start-up culturali e sociali*, Il Sole 24 ore, Milano
- Falanga C., Cuzzola E. e Nasso I. (2013), *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Guida pratica per gli enti locali*, Maggioli Editore, Rimini
- Ferracuti A. (2015), "La premessa per un'efficace strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: un'idea di città e di territorio", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cura di, *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare Pubblico*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali Autonomie e Sport, 11-18.
- Gaeta L. e Savoldi P., a cura di (2013), *Orientamenti per la gestione del patrimonio pubblico*, Documento Società Italiana degli Urbanisti
- ISPRA (2019), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Report di Sistema SNPA 08 | 2019*
- Ladu M. (2019), "Creatività e partecipazione nel governo della Smart City. Il riuso temporaneo e la gestione condivisa del patrimonio immobiliare pubblico per la rigenerazione della città storica del futuro", *Smart for City*, 1: 6-11
- Ladu M. (2018a) "Strategie e strumenti per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico nell'era della Smart City", in Atti della XXII Conferenza Nazionale ASITA, Bolzano, 27-29/11/2018. ASITA, pp: 609-616
- Ladu M. (2018b), "La "città pubblica" nel nuovo piano. Strumenti strategici per rigenerare la componente pubblica del paesaggio urbano", in *Urbanistica Informazioni*, 278 s.i., sessione speciale 05: 65-69
- Ladu M. (2016) "A cultural approach to the Historic Urban Landscape of Cagliari. Strategies of reuse and network for a new life of the public city", in Musco F. (2009), *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli, Milano
- Settis S. (2007), *Italia S.p.A: l'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino
- UNGA (United Nations General Assembly) (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1*