

Lo spazio della proprietà pubblica: la mappa di Firenze

Niccolò Magnolfi (*), Gabriele Andreozzi (**), Fabio Lucchesi (***), Ilaria Scatarzi (****)

(*) Pianificatore junior, niccolomagnolfi@gmail.com

(**) Responsabile SIT Linea Comune Spa, Via Reginaldo Giuliani 250, Firenze, g.andreozzi@lineacomune.it

(***) Laboratorio di Cartografia, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Firenze, fabio.lucchesi@unifi.it

(****) Dottore Forestale, libero professionista, ilaria.scatarzi@gmail.com

Abstract

Il lavoro presenta il risultato di una tesi realizzata nell'ambito del corso di Laurea in Pianificazione della Città del Territorio e del Paesaggio Facoltà di Architettura presso l'Università di Firenze e discussa nell'A.A. 2013/2014. Il tema del censimento delle proprietà fondiari e immobiliari pubbliche è evidentemente un argomento particolarmente importante nella pianificazione urbana. Purtroppo le applicazioni effettivamente realizzate sono pochissime. La ricerca intende proporre un esempio di realizzazione, attraverso l'analisi dei nominativi degli intestatari presenti nel DB catastale, di una carta tematica di questo tipo individuandone limiti e possibilità.

This work presents the results of a final paper written at the end of the bachelor degree in "Pianificazione della Città, del Territorio e del Paesaggio", Facoltà di Architettura, Università di Firenze, discussed in A.A. 2013/14. The census survey of the public agrarian and real estate properties, is clearly a theme of fundamental relevance in urban planning. Unfortunately the applications concretely done are very few. The research wants to propose an example of this in a thematic paper, using the analysis of the owner's names contained in the "database catastale", underlying its limits and possibilities.

Introduzione

Le pratiche di governo degli spazi urbani, sia nel caso della costruzione di scenari di trasformazione, sia nel caso della organizzazione delle azioni di gestione ordinaria, si fondano sulla costruzione preliminare di apparati di conoscenza adeguati alla complessità dei problemi in gioco. Questi apparati, comunemente indicati come Quadri Conoscitivi, come è noto, sono stati profondamente trasformati negli ultimi anni dagli esiti delle innovazioni – culturali, tecniche e procedurali – delle tecnologie dell'informazione geografica e, in particolare dei Sistemi Informativi Territoriali. La quantità delle informazioni disponibili per tutti gli attori coinvolti in queste pratiche (decisori politici, tecnici, cittadini) è cresciuta in modo esponenziale ed innovazioni giuridiche recenti (tra tutte, la direttiva europea INSPIRE) hanno sottolineato l'importanza delle condizioni di accessibilità a queste informazioni, insieme alla promozione della messa a punto di procedure e di strumenti capaci di promuoverne la fruibilità e di garantirne le condizioni di interoperabilità tra i diversi soggetti e istituzioni detentori e produttori dell'informazione territoriale. In questo quadro di innovazioni, che si dimostra capace di produrre apparati di conoscenza a supporto delle decisioni pubbliche, per molti aspetti di qualità inedita ed eccellente, il tema del rilievo delle proprietà fondiari e immobiliare in ambiente urbano si dimostra poco rappresentato; come sarà evidenziato in seguito nel contributo, nonostante la sua importanza sia ben evidenziata dall'attenzione crescente dimostrata negli ultimi anni da alcune amministrazioni. Nella maggior parte dei casi i quadri conoscitivi degli strumenti di pianificazione e gestione urbana sono casi privi di una documentazione adeguata sulla distribuzione delle proprietà pubbliche. È singolare che questo deficit informativo riguardi proprio quella classe di informazioni che da più tempo è stata oggetto

della formalizzazione in una base di dati geografici propriamente detta, vale a dire il catasto geometrico particellare. Soprattutto è singolare che i decisori pubblici ed i loro apparati tecnici, non abbiano la disponibilità di uno strumento di questo tipo necessario per la definizione ed il perfezionamento delle strategie di trasformazione urbana; anche se sintetico e realizzato con una semplificazione eccessiva: nelle democrazie occidentali gli scenari di trasformazione dello spazio possono essere costruiti solo in rapporto con la natura della loro proprietà giuridica; e, naturalmente, i margini di manovra dell'azione pubblica sono in qualche modo direttamente proporzionali alla natura pubblica di tale proprietà. La descrizione della entità (e, come vedremo tra breve, della distribuzione spaziale) della proprietà pubblica è dunque in qualche modo la traccia del gradiente di possibilità di azione dell'Amministrazione Pubblica.

Si accennava alla specificità della natura spaziale di questo genere di informazioni: la diffusione di schedatura e di censimenti di porzioni di proprietà pubbliche, per esempio comunali, è in effetti sempre più diffusa e accessibile nel dibattito pubblico. L'ipotesi da cui prende le mosse questo contributo segnala tuttavia che questo genere di repertori non sia il più adatto per costruire decisioni, per esempio, sulla valorizzazione di beni pubblici che si trovino in condizioni di degrado o di sottoutilizzo; è soprattutto dalla valutazione delle relazioni con i caratteri, anche giuridici, dei contesti di tali beni che possono essere individuate le soluzioni più opportune e configurati gli scenari maggiormente desiderabili. Per questo motivo il contributo insiste sul tema della restituzione visiva del sistema informativo e usa nel titolo il termine "mappa" (piuttosto che banca dati) della proprietà pubblica: queste scelte nascono a partire dalla convinzione che le forme contemporanee di costruzione delle decisioni di governo del territorio debbono basarsi su *output* adeguati alle competenze e alle sensibilità di tutti gli attori in gioco, primi fra tutti gli abitanti. La nostra convinzione è che niente, meglio dell'osservazione di una mappa, possa chiarire la natura complessa delle relazioni tra i diversi elementi che definiscono gli spazi urbani.

La situazione in Italia

Il tema del censimento della proprietà pubblica oggi in Italia è un argomento particolarmente sensibile, vista la situazione economica e le grandi potenzialità che queste strutture potrebbero avere nei casi di abbandono o sottoutilizzazione, anche dal punto di vista della riduzione del consumo di suolo. Finora gli esempi di realizzazione di mappe di questo tipo sono pochissimi; fatta eccezione fatta per il caso del Comune di Roma Capitale¹, e pochi altri comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti (Bovisio Masciago (MI), Lainate (MI) e Nichelino (TO)). L'indagine effettuata su questi pochi esempi ha messo in luce in particolar modo la eterogeneità del modello logico di descrizioni delle diverse classi di oggetti costitutivi la BD, e quindi delle nomenclature delle diverse legende utilizzate per la resa grafica, di solito strettamente funzionali alle esigenze della singola amministrazione comunale; gli elaborati predisposti nelle diverse situazioni non sono dunque reciprocamente confrontabili per il diverso livello di dettaglio delle legende (voci di legenda che vengono accorpate in classi di livello maggiore). Un altro aspetto particolarmente importante emerso da questa indagine riguarda l'uso che viene fatto di questi elaborati, dunque l'uso dell'informazione sulla proprietà pubblica; le indagini realizzate sono concepite essenzialmente per evidenziare le funzioni specifiche che il Comune, la Regione o lo Stato mettono a disposizione dei cittadini, come i parcheggi pubblici o le aree occupate da edilizia economica e popolare. Nessun documento sembra prodotto per evidenziare l'articolazione spaziale del rapporto tra spazio pubblico e spazio privato in ambiente urbano. La mancanza infine di una descrizione della tecnica utilizzata per la realizzazione di queste mappe rende impossibile confrontarle tra di loro o, eventualmente, accorparne i dati per elaborazioni sovracomunali.

In realtà l'uso di queste informazioni è, o potrebbe essere, particolarmente importante per la costruzione di strumenti di pianificazione e di progettazione urbana. La realizzazione di un documento di questo tipo permetterebbe infatti di individuare ogni singolo immobile pubblico e di

1 Delibera n.66, approvata dall'Assemblea Capitolina il 18 luglio 2013

concepire dunque specifiche azioni di trasformazione urbana integrata e contestualizzata col territorio, progettando interventi mirati e puntuali. D'altro canto, grazie alla possibilità di rendere questi dati pubblici e condivisi, potrebbe coinvolgere i cittadini nei processi di costruzione delle decisioni pubbliche sulle trasformazioni urbane; ottenendo importanti vantaggi sia da un punto di vista tecnico che sociale. Riveste una importanza particolare il tema del rilievo delle proprietà pubbliche sottoutilizzate e/o abbandonate. Tant'è che per rispondere a queste richieste sono stati realizzati progetti che sopperiscono ai ritardi e alle incertezze dell'iniziativa pubblica attraverso il contributo delle comunità locali, come nel caso del progetto Spazi Opportunità realizzato a Trieste².

Il caso di Firenze

Il comune di Firenze si occupa di dati geografici informatizzati a partire dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso. Si tratta senza dubbio di un inizio precoce nel panorama della pubblica amministrazione locale italiana, che, in parte, si spiega con la tradizionale disposizione fiorentina alla cartografia, della quale il testimone maggiore è rappresentato dall'istituto Geografico militare.

Con il passare degli anni, l'esperienza si è consolidata ed, attualmente, il SIT rappresenta un elemento totalmente integrato nel Sistema Informativo comunale.

Attualmente esiste un complesso sistema integrato e centralizzato di *datawarehouse*, aggiornato con cadenza anche giornaliera, che contiene significativi estratti integrati degli archivi mantenuti aggiornati nelle varie Direzioni.

Le informazioni territoriali sono parte integrante di questo sistema. In particolare, alcune informazioni costituiscono una sorta di riferimento territoriale privilegiato per molti dati che nascono nel *back-office* del Comune; tra questi i dati catastali. Tali banche dati vengono costantemente tenute aggiornate da applicazioni specifiche. La base dati catastale è aggiornata mensilmente dal servizio SIT, che effettua il caricamento delle informazioni sia geografiche del catasto terreni sia censuarie del catasto terreni e del catasto urbano. Il caricamento delle nuove informazioni catastali aggiornate avviene garantendo la storicizzazione dei dati sia geografici che censuari.

Se, da una parte, il SIT, come già detto, è una componente fortemente integrata al sistema informativo comunale, tuttavia i dati geografici continuano a costituire un campo applicativo e tecnologico che propone prodotti, tecnologie e funzioni specifiche.

Metodologia di lavoro

Il Catasto rappresenta la base di dati da cui sono state estratte le informazioni necessarie per la mappa. Questa fonte rappresenta oggi la base geometrica ed informatica su cui il Ministero delle Entrate tassa le proprietà dei cittadini in funzione delle rendite catastali. È costituito da due parti fondamentali: il Catasto Terreni ed il Catasto Fabbricati; nel primo rientrano i terreni agricoli e i fabbricati rurali, nel secondo le aree edificabili e i fabbricati urbani a loro volta suddivisi per le unità immobiliari che li compongono. Ogni entità, nella sua localizzazione spaziale, viene individuata da un foglio catastale, un numero di particella ed un eventuale subalterno; altre informazioni comprendono l'intestatario, la tipologia di intestatario (se persona fisica o persona giuridica), la destinazione d'uso, la superficie ed altri campi. Le unità immobiliari sono associate a informazioni molto più dettagliate e complesse tra cui la categoria, la classe, la consistenza e naturalmente la rendita catastale.

L'Agenzia del Territorio, che ha sostituito il Dipartimento del Territorio dal 1999, ha gestito le informazioni catastali fino a tempi recenti. L'Agenzia aveva una sede centrale a Roma, sedi periferiche regionali in dieci capoluoghi di regione, e uffici provinciali che svolgevano la funzione di intermediazione tra le diverse competenze a livello territoriale fino agli uffici locali.

² www.pso-trieste.eu

Con il processo di decentramento dei poteri ai Comuni, l'Agenzia del Territorio ha deciso di estendere la sua area di intervento anche a livello comunale con l'introduzione dei poli catastali. Dal 1 dicembre 2012 l'Agenzia del Territorio è stata incorporata all'interno dell'Agenzia delle Entrate. Oggi è possibile accedere ai dati catastali da parte degli uffici pubblici attraverso canali di fornitura diversificati (interscambio, portale comuni, fornitura diretta) oppure attraverso la consultazione per via telematica con il portale Sister (cui è possibile accedere attraverso la stipula di una convenzione, anche da parte di privati).

Recentemente il Comune di Firenze ha realizzato un lavoro di individuazione delle proprietà comunali attraverso i dati catastali selezionando le informazioni vettoriali poligonali che rimandavano nel campo intestatario al "Comune di Firenze". Il dato sarà reso pubblico nei prossimi mesi attraverso il geoportale OpenData³ comunale e sarà scaricabile in diversi formati GIS. Per l'individuazione delle proprietà pubbliche oggetto della presente ricerca, si è utilizzata la stessa interrogazione opportunamente modificata.

Il Comune di Firenze mantiene il Catasto in un DB relazionale Oracle aggiornato costantemente e storicizzato dal 1990. Ad esso è possibile accedere attraverso SW specifici che permettono di consultare i dati ed eseguire *query* di selezione per estrarre le informazioni di interesse. In particolare per la realizzazione di questa ricerca è stato impiegato *Geokettle*, un potente strumento spaziale ETL (*Extract, Transform and Load*) per *metadata-drive* che si occupa dell'integrazione di diverse sorgenti dati per creare e aggiornare database spaziali, data *warehouses* e servizi web.

All'interno del DB in una tabella si trovano tutti i nominativi degli intestatari catastali relazionati ognuno al relativo soggetto del diritto: persona fisica o persona giuridica. La prima estrazione effettuata è stata quella di selezionare tutti i nominativi degli intestatari catastali di persone giuridiche, poiché la proprietà pubblica è intestata ad un organo, ente o società. L'estrazione ha prodotto una tabella con 28.200 *records*. I nominativi sono stati analizzati e classificati in una prima fase individuando 3 tipologie di soggetti: enti pubblici, enti partecipati, ordini religiosi⁴. In una seconda fase di analisi dei nominativi le 3 categorie precedentemente individuate sono state dettagliate e riclassificate in 11 classi di soggetti pubblici, in 2 classi di soggetti partecipati e nella singola classe degli ordini religiosi.

GRUPPO	DESCRIZIONE
PROPRIETA' PUBBLICA	Comune di Firenze Altri comuni Provincia di Firenze Regione Toscana Azienda ospedaliera Università Ferrovie dello Stato Previdenza e Assistenza sociale Demanio ramo Difesa Demanio altre destinazioni (Demanio idrico, Demanio accidentale, ecc.)
AZIENDE PARTECIPATE	ENEL Altre aziende partecipate (Adf, Ataf, ecc.)
ORDINI RELIGIOSI	Ordini religiosi

Tabella 1 - La riclassificazione finale.

Le estrazioni successive effettuate sul DB hanno permesso di individuare gli elementi spaziali corrispondenti ai nominativi degli intestatari precedentemente selezionati: la *query* sul catasto terreni ha evidenziato le particelle catastali e quella sulle unità immobiliari ha permesso, attraverso

³ www.opendata.comune.fi.it

⁴ E' stato scelto di comprendere anche gli ordini religiosi per ottenere nella carta finale una visione d'insieme e una contestualizzazione il più completa possibile, che tenesse conto anche degli "usi pubblici" degli spazi.

l'identificativo univoco dell'edificio cui appartengono, di risalire agli edifici corrispondenti, ovvero a quelli che hanno almeno una UI con intestatario presente nella tabella di riclassificazione.

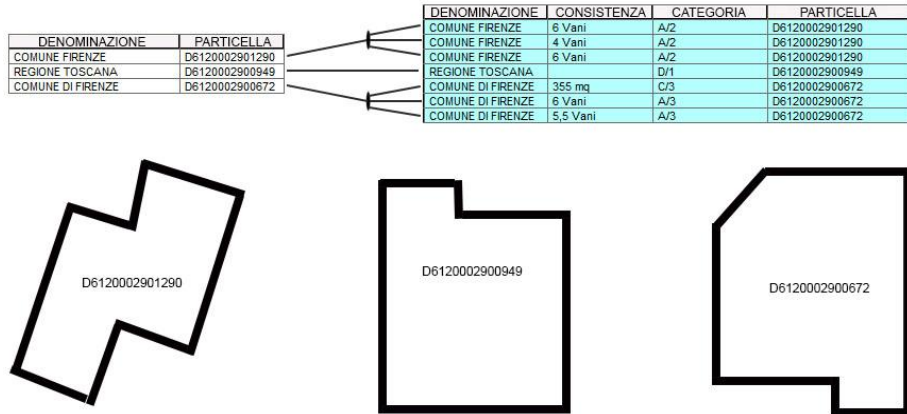


Figura 2 - Struttura relazionale Unità Immobiliari/Edificio.

Va precisato che oltre all'informazione spaziale dei dati sono state estratte anche altre informazioni (rendita, classe, categoria, consistenza, ecc.).

Problematiche

L'estrazione finale ha permesso di avere una notevole mole di dati vettoriali cui erano associate eterogenee e complesse informazioni alfanumeriche che non hanno facilitato né le elaborazioni di sintesi delle informazioni né la loro visualizzazione sulla mappa finale. Di seguito vengono evidenziati alcuni aspetti particolarmente importanti.

Eterogeneità nella consistenza delle Unità Immobiliari (UI)

Il Catasto non riporta una unica unità di misura per il calcolo delle superfici delle UI: la categoria A riporta il numero di vani per UI, la categoria B i metri cubi, la categoria C i metri quadrati, le categorie D, E, F non riportano questa informazione. Questa eterogeneità ha reso impossibile il calcolo della SUL.

Mancata normalizzazione del campo "intestataro".

Nella tabella analizzata all'inizio del lavoro lo stesso intestatario può risultare con diversi valori, ad esempio il "Comune di Firenze" può essere presente anche come "Comune Firenze" o "comune di Firenze" o "comne di Firenze". Questa situazione ha comportato nella fase di riclassificazione un lavoro di dettaglio e di attenzione non indifferente.

Informazioni multiple legate all'edificio

I casi in cui in un singolo edificio ricadevano più intestatari pubblici hanno obbligato a riorganizzare le informazioni estratte in modo da renderle facilmente consultabili tramite interrogazione spaziale e resa grafica. Questa fase di elaborazione è stata effettuata in ambiente Postgres/Postgis attraverso una serie di *query/view*.

Nominativi delle proprietà partecipate

L'individuazione delle proprietà partecipate nella fase di riclassificazione di dettaglio non è stata facile e di sicuro non è risultata completa. I nominativi che sono stati attribuiti a questa classe sono quelli più noti, facilmente individuabili a scala comunale, per conoscenza, ma difficilmente individuabili se a scala regionale o nazionale, poiché hanno nominativi poco noti.

Letture della carta

L'estrazione di molteplici informazioni oltre a quelle relative all'intestatario, ha avuto come conseguenza un DB associato agli elementi poligonali particolarmente complesso e di non immediata rappresentazione su una mappa. Per questo motivo la migliore metodologia di consultazione che si presta per questi dati risulta l'interrogazione puntuale delle informazioni associate ai poligoni in ambiente GIS. All'interno di un fabbricato possono insistere una come numerose UI intestate a diversi nominativi. La restituzione grafica non tiene conto del numero delle UI che insistono su un determinato fabbricato, ma campisce un immobile assegnandolo ad una determinata classe se al suo interno c'è almeno una unità immobiliare appartenente ad una classe intestatari. Navigando sulla mappa ed interrogando ogni fabbricato puntualmente si ha la restituzione tabellare delle informazioni relative al numero di UI con intestatario pubblico e come queste sono ripartite tra le diverse classi individuate.

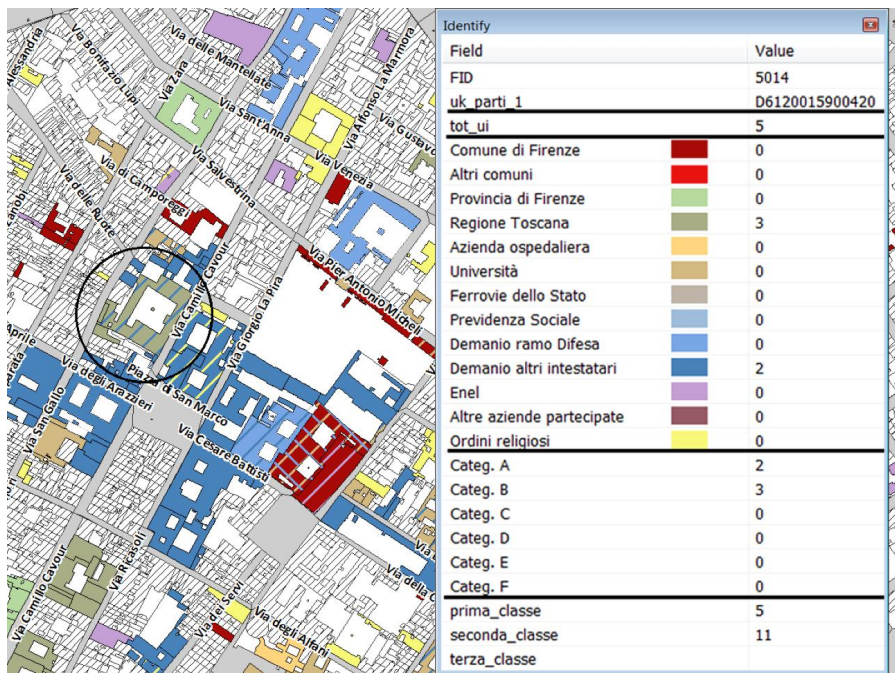


Figura 3 - Esempio fabbricato con numerose UI ripartite in due classi.

Vantaggi

Contestualizzazione spaziali delle informazioni

La localizzazione spaziale delle proprietà pubbliche in ambiente GIS permette il confronto con altre informazioni geografiche che rendono questo strumento un importante elemento decisionale nelle politiche di sviluppo urbano e territoriale. In particolar modo per quegli immobili sottoutilizzati o in abbandono la possibilità di essere contestualizzati ne può determinare una fase di progettazione più mirata allo sviluppo sostenibile e alla partecipazione (mappe partecipate). Inoltre l'utilizzo di mappe georeferite relazionate a un database folto di informazioni sia catastali che urbanistiche permette alle Amministrazioni di promuovere processi di riqualificazione a diverse scale: dal singolo immobile all'intero isolato, attuando così vere e proprie politiche di trasformazione integrata e contestualizzata col territorio, con interventi mirati e puntuali.

Fruibilità di informazioni semplificate originate da banche dati complesse

La possibilità di consultare informazioni sintetiche che facilitano la comprensione di dati molto complessi, permette una più ampia platea di fruitori siano essi tecnici comunali o cittadini e infinite possibilità e riutilizzo di questi dati da parte di coloro che ne hanno interesse nel caso di condivisione.

Risultati

Lo spazio della Proprietà Pubblica

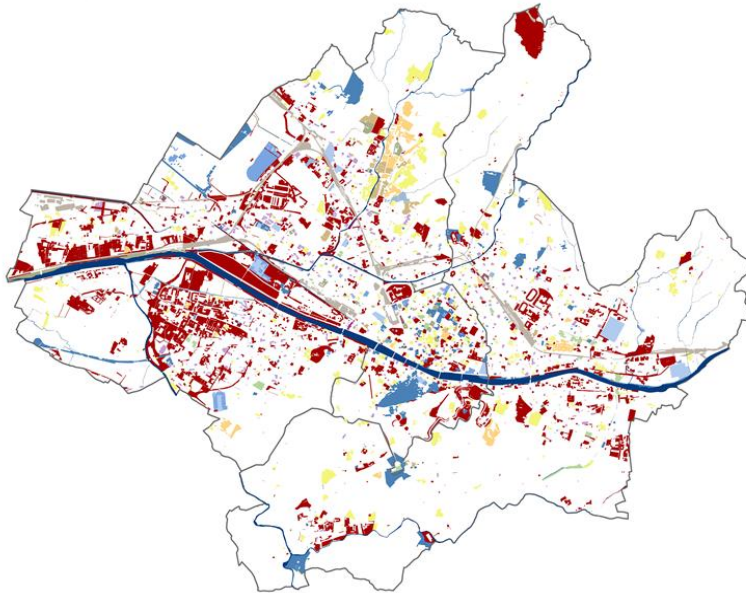


Figura 4 - Lo Spazio della Proprietà Pubblica: la mappa di Firenze.

Come accennato precedentemente il calcolo della SUL non è stato possibile, di conseguenza per avere un ordine di grandezza dell'entità della proprietà pubblica esistente sul territorio fiorentino è stata fatta una valutazione prendendo in considerazione la Superficie Coperta (SC), che mostra che circa 1/5 della SC comunale è pubblico.

INTESTATARI	M ² (METRI QUADRI)	%
PROPRIETA PUBBLICHE	2.614.278	20,61
AZIENDE PARTECIPATE	325.792	2,56
ORDINI RELIGIOSI	445.029	3,50
TOTALE	3.385.099	26,67

Tabella 5 - Ripartizione in metri quadri e percentuale della Superficie Coperta (SC⁵).

⁵ Il calcolo della Superficie Coperta (SC) è stato effettuato calcolando la superficie proiettata orizzontalmente di ogni edificio. La percentuale è quella relativa alla SC di tutti gli edifici esistenti all'interno del territorio comunale

Conclusioni

L'obiettivo del presente lavoro è stato quello di censire tutti gli immobili di proprietà pubblica nel territorio del Comune di Firenze, classificandoli in base a specifiche categorie facenti riferimento all'intestatario catastale. La ricerca ha permesso di avere un quadro generale della localizzazione della proprietà pubblica nel territorio fiorentino. Negli ultimi anni con la stabilizzazione del livello delle nascite e delle morti non è necessario occupare nuovo suolo con lottizzazioni spesso di forte impatto sull'ambiente, ma occorre migliorare e modificare la città in base alle nuove esigenze che la società nel tempo cambia. Per far ciò occorre quindi attuare politiche di riqualificazione urbana, partendo dal riutilizzo di immobili di proprietà pubblica che oggi si trovano in una situazione di sottoutilizzo o di abbandono. Attraverso l'analisi delle caratteristiche qualitative di questi spazi, sarà possibile individuare aree sottoutilizzate e/o abbandonate e valutarne potenzialità di recupero e rigenerazione urbana senza ulteriore consumo di suolo.

Il Comune di Firenze con l'adozione del nuovo Regolamento Urbanistico⁶, si sta muovendo in questa direzione, prevedendo la riqualificazione di alcuni edifici oggi in disuso attraverso processi di manutenzione straordinaria e risanamento conservativo. Ma la parte più innovativa dello strumento è la perequazione, in sostanza il trasferimento di volume; tale procedura viene applicata qualora si verifichino determinati requisiti e la trasformazione per mezzo della perequazione consiste nella demolizione dei volumi incongrui e recupero di queste aree tramite bonifica da destinare ad un uso pubblico e il successivo trasferimento dei volumi demoliti in una zona di completamento (area di atterraggio) con l'incentivo del 10% di SUL aggiuntiva rispetto al totale demolito. L'Amministrazione è convinta che questo tipo di trasformazione produce un completamento del sistema infrastrutturale, il potenziamento della rete ecologica ed un aumento proporzionato di parcheggi, verde e attrezzature pubbliche.

Le potenzialità di riqualificazione e di riuso di questi spazi possono essere infinite ma ad oggi la normativa che riguarda la privatizzazione dei beni pubblici è ancora molto complessa e non facilmente realizzabile e prevede 2 possibilità: La prima prevede la stipulazione di contratti con privati; utilizzando procedure che permettono di vendere i beni sull'effettivo valore di mercato del bene stesso. La seconda strada è il metodo della così detta "cartolarizzazione": i beni pubblici sono trasferiti a società private appositamente create per rivedere ai privati questi beni. Sono le società in questo caso a scegliere la procedura di vendita, inoltre hanno anche il compito di anticipare il corrispettivo delle vendite alle amministrazioni originariamente proprietarie.

Gli autori desiderano ringraziare il Comune di Firenze nella persona di Emanuele Geri - Istruttore Direttivo Informatico, P.O. Risorse Dati, Open Data e SIT, per la disponibilità e cortesia dimostrata nel corso della ricerca.

Bibliografia

- Casetta E., Fracchia F. (2014), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano
- Sorace D. (2012), *Diritto di amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna
- Carrà M., Gasparri W., Marzuoli C. (2012), *Diritto per il governo del territorio*, Il Mulino, Bologna
- Crescentini G. (2006), *Trattato di pratica catastale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN)
- De Rosi G., Iovine A. (2010), *Catasto edilizio urbano*, Sistemi Editoriali, Napoli

⁶ Delibera CC 2015/C/00025 del 02.04.2015