

XXVII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

UNA LETTURA DEI PROCESSI DI VALORIZZAZIONE IN ATTO NELLE REALTÀ URBANE

Carmela GARGIULO, Loredana C. TRAVASCIO e Fiorella DE CIUTIIS¹

¹Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio - Università degli studi di Napoli "Federico II", p.le V. Tecchio 80, 80125, Napoli

SOMMARIO

Il presente contributo focalizza l'attenzione sul tema della valorizzazione urbana, intesa come il risultato di un insieme integrato di azioni volte a creare le condizioni affinché le diverse componenti del sistema urbano possano acquisire o aumentare il loro "valore", e rappresenta la prima fase di un lavoro di ricerca più ampio.

Il lavoro complessivo di ricerca intende giungere alla definizione di un percorso metodologico-operativo per l'individuazione di strategie di valorizzazione urbana complessiva ed alla sua applicazione su un caso concreto, dopo la messa a punto di un quadro conoscitivo delle esperienze più significative nel panorama nazionale ed internazionale in tema di valorizzazione urbana, e attraverso una classificazione delle tipologie di intervento che possono accrescere il valore, la qualità complessiva del sistema urbano.

Questo contributo presenta un primo risultato della ricerca: la lettura delle esperienze più significative di valorizzazione urbana messe in atto negli ultimi anni in Italia e in ambito internazionale. Esso si articola in un inquadramento scientifico del tema, in una sintesi dei risultati dello studio dei casi più significativi nelle esperienze di valorizzazione urbana e nella descrizione di alcuni casi campione.

La stesura del testo, pur nascendo da una riflessione condivisa e da un lavoro comune, è stata così ripartita: Carmela Gargiulo ha redatto i paragrafi 1 e 2; Loredana C. Travascio ha redatto i sottoparagrafi 3.2 e 3.3; Fiorella de Ciutiis ha redatto i sottoparagrafi 3.1, 3.4 e 3.5.

1 IL QUADRO DISCIPLINARE DI RIFERIMENTO

In ambito scientifico ed operativo, la valorizzazione è intesa, nella maggior parte dei casi, come un processo che ha l'obiettivo di accrescere il valore economico di un'attività per massimizzarne la capacità di generare reddito e farne emergere eventuali potenzialità inespresse (Cecchi, 2004).

Il lavoro di ricerca, assumendo come punto di partenza il background definito dall'ambito economico, ha l'obiettivo di definire un percorso metodologico-operativo per l'innescò e l'implementazione di un processo virtuoso di "valorizzazione urbana".

In ragione di tale obiettivo, la valorizzazione assume un significato più ampio e si configura non più come singola azione su ciascuna risorsa urbana, ma come un processo che investe il sistema di risorse che concorrono all'organizzazione complessiva di una parte di città.

In altri termini, la ricerca adotta un approccio di tipo sistemico, in cui ciascuna componente urbana concorre alla definizione complessiva del processo di valorizzazione.

Con l'espressione "valorizzazione urbana", quindi, si intende indicare il risultato di un insieme integrato di azioni volte a creare le condizioni affinché le diverse componenti del sistema urbano possano acquisire o aumentare il loro valore, nel rispetto del principio di sostenibilità.

Sebbene in diversi paesi europei, già dagli anni '80, si parli di valorizzazione e siano sperimentati i primi interventi su ambiti urbani (spesso con risultati deludenti, come nel caso dei Docklands di Londra), in Italia l'attenzione nei confronti di questo tema è relativamente recente.

Il dibattito scientifico, lungi dall'essere in una fase matura, sembra essere concorde però nel riconoscere la qualità urbana come elemento basilare nel processo di valorizzazione: il concetto di "valore" è strettamente legato a quello di "qualità" del sistema urbano, quindi per creare valore in un contesto urbano è necessario agire sulla qualità dello stesso.

Negli studi economico-estimativi, per esempio, è fatto acquisito che il valore di un immobile è funzione soprattutto delle caratteristiche qualitative che lo stesso possiede e che sono apprezzate dal mercato immobiliare. Alcune di queste caratteristiche sono legate alla posizione che, tanto sotto il profilo infrastrutturale quanto sotto quello ambientale, l'immobile occupa nel contesto urbano. Queste caratteristiche, insieme al valore del suolo e della costruzione, determinano il valore degli edifici (Oikos- Centro studi, 2003).

Nel nostro caso, quando si parla di qualità di un ambito del sistema urbano non si intende far riferimento soltanto alla qualità posizionale ed immobiliare, ma ad un concetto di più ampio respiro che comprende la rispondenza dell'organizzazione funzionale ai bisogni sociali ed economici, e la sua compatibilità con il sistema delle risorse disponibili.

Per valorizzare il sistema urbano nella sua interezza è quindi necessario agire in sinergia sulla qualità dei sottosistemi fisico, funzionale ed antropico in cui si può pensare articolato il sistema stesso (Papa, 1995) e ciò significa intervenire non solo sul miglioramento qualitativo del contesto fisico ed ambientale, ma anche sullo sviluppo sociale ed economico, per garantire il benessere della popolazione, che comprende sia bisogni connessi ai benefici economici e materiali (es. aumento del reddito pro-capite) che bisogni di crescita culturale e professionale, di identità connessa ai luoghi, di accessibilità ai valori ambientali e culturali della città (Camagni, 1996).

“In Italia da lungo tempo la pianificazione urbanistica è diffusamente impiegata per promuovere lo sviluppo economico e civile, e conferire nello stesso tempo all’ambiente urbano un elevato livello di qualità. Di fronte all’esigenza prioritaria di riqualificare i tessuti urbani degradati, oggi si tende sempre più a integrare la pianificazione urbanistica con strumenti di natura finanziaria, sfruttando in questo modo le potenzialità dei meccanismi di mercato” (Stanghellini, 2000).

In altre parole, cessato il periodo della grande espansione urbana e con la necessità di contrastare il sopraggiunto degrado non solo edilizio ed urbanistico, ma anche socio-economico di molti ambiti urbani, si è fatta strada la consapevolezza che gli interventi di riqualificazione urbana debbano essere supportati da meccanismi di mercato, così da promuovere la produzione di beni e servizi di elevata qualità (polifunzionalità degli insediamenti, prestazioni ecologiche, accessibilità, sicurezza, etc) ed allo stesso tempo innescare la valorizzazione economica degli ambiti urbani degradati (Camagni, 1992). La riqualificazione urbana è, quindi, una condizione necessaria per l’innescare di processi di “valorizzazione urbana”.

2 LA LETTURA DELLE ESPERIENZE DI VALORIZZAZIONE

Alla luce del quadro conoscitivo di riferimento disciplinare, il lavoro di ricerca, come accennato, intende giungere alla messa a punto di un percorso metodologico che riesca a coniugare tutte le tipologie di risorse, fattori ed azioni che possono “lavorare” per la valorizzazione urbana complessiva che travalica i confini ristretti della valorizzazione immobiliare. Il primo passo del lavoro di ricerca, quindi, ha riguardato la messa a punto di un quadro conoscitivo delle esperienze più significative nel panorama nazionale ed internazionale in tema di valorizzazione urbana, ed una prima classificazione delle tipologie di intervento che possono accrescere il valore e la qualità complessiva del sistema urbano.

Dall’analisi del “Rapporto sulla situazione sociale del paese”, redatto dal Censis nel 2002, emerge un aspetto significativo riguardo agli esiti di molte operazioni di valorizzazione urbana messe in atto negli ultimi anni in Italia. Il Rapporto, infatti, sottolinea come nonostante si sia usciti da una fase di immobilismo – dovuto all’incapacità di decidere, all’assenza di

soggetti interessati ad investire sulla città, alla complessità legislativa e procedurale – ed oggi la situazione sia più dinamica – grazie alla spinta di un mercato immobiliare in ripresa, alle innovazioni procedurali, ai finanziamenti apportati dai nuovi strumenti per la riqualificazione urbana, ad una maggiore flessibilità della strumentazione urbanistica – i risultati registrati non sempre sono soddisfacenti.

La maggior parte delle operazioni di trasformazione urbana, che in prima battuta appaiono efficaci dal punto di vista della qualità insediativa, si rivelano poi deludenti rispetto alle esigenze di riqualificazione dell'intera parte di sistema cui sono rivolte, configurandosi come semplici operazioni di valorizzazione immobiliare e non come progetti strategici di più ampio respiro. “Le potenzialità delle aree andrebbero invece lette non nell'ottica della singola occasione ma all'interno di una vision più ampia, cioè nel quadro di una globale strategia di valorizzazione” (Censis, 2002).

I motivi del fallimento possono ricondursi, in estrema sintesi, alla mancata o superficiale analisi delle istanze sociali, economiche e territoriali espresse dal contesto urbano, così come è successo nel caso londinese dei Docklands, in cui la sovrapproduzione di uffici e residenze, ben superiore alle richieste di mercato, ha determinato il fallimento dell'operazione comportando costi sociali non contenuti; oppure come nel caso francese dei *project di quartier*, nati per rilanciare il tessuto produttivo minore, ma falliti poiché le spese per la valorizzazione sono state superiori ai risultati conseguiti.

Di qui il ricorso sempre più frequente, nell'ambito del governo delle trasformazioni urbane e territoriali, ad approcci tipici del settore imprenditoriale, come il marketing territoriale e la pianificazione strategica, adattati però ad una realtà dinamica e complessa come quella urbana: la città ed il territorio, infatti, possono essere solo parzialmente paragonati alle imprese, poiché composti da una molteplicità di attori i cui interessi sono spesso conflittuali e divergenti.

Questo significa che una strategia di valorizzazione urbana, per come è intesa in questo lavoro, non necessariamente è legata ad un uso più redditizio delle risorse, e soprattutto non è volta ad aumentare la densità edificabile.

Il lavoro finora svolto ha fatto emergere un aspetto che ci preme mettere in luce perché significativo per gli obiettivi preposti: le strategie di valorizzazione urbana possono essere declinate secondo diversi assi di intervento.

In particolare, sono emersi quattro principali assi di intervento:

- residenziale;
- produttivo;
- storico-culturale;
- mix funzionale.

Per ognuno di essi, l'operazione di valorizzazione persegue un obiettivo prioritario, sebbene chiaramente comporti ricadute sugli altri assi: la valorizzazione storico-culturale può

comportare effetti positivi sul mercato immobiliare, così come la valorizzazione funzionale di un ambito urbano può essere il motore per l'innescò dello sviluppo economico e produttivo.

La *valorizzazione* di un ambito urbano in ragione del *settore residenziale* è, oggi, sempre più perseguita per la forte crescita che ha caratterizzato il mercato residenziale negli ultimi anni. In questo, più che negli altri assi di intervento, le operazioni di valorizzazione possono essere innescate attraverso il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato ed a meccanismi di incentivazione urbanistica, capaci di garantire un equilibrio tra il profitto dell'operatore privato ed il soddisfacimento della finalità pubblica, legata alla domanda di immobili ad uso abitativo.

La *valorizzazione* di un ambito urbano in ragione del *settore produttivo* fa leva sull'apporto del segmento produttivo-commerciale allo sviluppo socioeconomico di una città, fondamentale sia per creare opportunità occupazionali che, più in generale, per produrre ricchezza. A partire dagli anni '90, in molti paesi europei sono stati attivati programmi governativi di supporto ad operazioni variamente definite di riqualificazione, rigenerazione, rinnovo urbano, finalizzate ad incentivare processi di rilancio socioeconomico e di miglioramento del contesto fisico delle aree urbane centrali. In questo quadro, la valorizzazione del commercio urbano è stato uno dei settori di intervento su cui si è spesso fatto leva per attivare risorse pubbliche e private in grado di sostenere processi di rigenerazione urbana (Morandi, 2003).

La *valorizzazione* di un ambito urbano in ragione del *settore storico-culturale* va intesa, invece, non come semplice tutela e conservazione di beni e risorse, ma come un'azione fondata su un più generale processo di rivitalizzazione economica, in cui la messa in valore delle risorse e la loro organizzazione in sistema, privilegiando criteri di accessibilità e fruibilità, possano costituire la chiave di volta per generare nuova attrattività e, quindi, rilancio socioeconomico. È questa la logica alla base delle esperienze di valorizzazione che hanno permesso di contrastare il degrado, garantendo la sopravvivenza di beni e risorse di valenza storico-culturale.

La *valorizzazione* di un ambito urbano fondata sull'introduzione di un *mix funzionale* è finalizzata alla creazione di spazi disponibili alla fruizione pubblica, in cui l'integrazione di diverse attività diventi catalizzatore di occasioni di sviluppo economico e territoriale, e costituisca un'adeguata risposta alla richiesta di servizi da parte di cittadini e utenti.

3 I CASI

I quattro casi selezionati sono rappresentativi di esperienze di valorizzazione, già avviate o completate, che perseguono gli obiettivi propri di ciascuno dei quattro assi di intervento. In particolare:

- il caso di viale Giustiniano Imperatore, a Roma, interessato da un Programma di riqualificazione urbana, può essere letto come interessante esempio di valorizzazione di immobili ad uso residenziale, poiché attivato sulla base di una “speculazione controllata”;
- il caso della città di Reading, in Inghilterra, mostra come la realizzazione di un grande centro commerciale, contiguo alla zona commerciale tradizionale, insieme all’attuazione di altre strategie di riconversione produttiva, ha contribuito significativamente ad invertire il processo di declino del sistema produttivo e a migliorare le condizioni socioeconomiche e la qualità del suo centro urbano;
- il caso del centro storico di Genova rappresenta un’esperienza di valorizzazione del settore storico-culturale significativa perché l’attuazione di una serie di programmi integrati di natura pubblico-privata, determinando il recupero e la manutenzione di alcuni immobili, infrastrutture, e servizi primari (sottoservizi, pavimentazioni stradali, illuminazione pubblica), ha anche rafforzato il senso di appartenenza degli abitanti al loro quartiere e ha migliorato la qualità della vita;
- il progetto di riconversione dell’isola della Giudecca, a Venezia, infine, fa leva sulla realizzazione di un mix di nuove funzioni (residenziale, culturale, produttiva) per rilanciare lo sviluppo nella città storica. In particolare, il progetto Giudecca punta a riqualificare e rivitalizzare il tessuto urbano di un quartiere che correva il rischio di assumere le caratteristiche di periferia degradata in seguito alla dismissione di molte attività.

3.1 Il caso di Roma

Il popoloso ambito che circonda il viale Giustiniano Imperatore, immediatamente a sud della parte antica di Roma, è sorto tra gli anni ’50 e ’60 sull’alveo di un affluente del fiume Tevere. Per effetto delle caratteristiche dei terreni, molti edifici del quartiere, costruiti su fondazioni non idonee, hanno ben presto mostrato fenomeni di dissesto e cedimento strutturale.

In seguito alle preoccupanti inclinazioni delle strutture, registrate durante il monitoraggio partito nel 2001, e alla caduta di calcinacci, l’Amministrazione comunale di Roma ha deciso lo sgombrò di 103 appartamenti e 12 unità immobiliari non residenziali, in due successive riprese, e nel 2003 ha attivato una procedura accelerata per la predisposizione di un programma di interventi, compatibile con le indicazioni del Piano Regolatore Generale della città¹ e coerente con le finalità di interesse pubblico.

Per le caratteristiche del quartiere che, oltre a fenomeni di degrado strutturale, riguardano anche la carenza di dotazioni e servizi pubblici, la consistente presenza di aree comunali rimaste inedificate (per le problematiche legate alla natura dei terreni) e la proprietà

¹ Il nuovo Piano Regolatore Generale della città di Roma è stato adottato dal Consiglio Comunale nel 2003.

fortemente frazionata degli edifici residenziali, l'Amministrazione ha assunto un ruolo attivo nel processo di costruzione del programma e ha indirizzato gli obiettivi della strategia di intervento non solo verso la risoluzione del degrado strutturale degli edifici, ma anche verso una generale riorganizzazione dell'ambito e della sua dotazione di servizi pubblici, in un quadro di generale riqualificazione e valorizzazione del comparto residenziale e del tessuto socioeconomico.

In altre parole, il caso Giustiniano Imperatore, pur determinato dalla grave emergenza abitativa in atto, assume un carattere più ampio, al fine di garantire lo sviluppo di un quartiere in evidente stato di degrado e contribuire alla più generale azione di modernizzazione della città intrapresa dall'Amministrazione.

Nel marzo 2003 è elaborato uno studio di prefattibilità² per la redazione di un Programma di riqualificazione urbana con il supporto di Risorse per Roma³, una società che si occupa di promozione dello sviluppo locale e di valorizzazione urbana. Lo studio, finalizzato a definire i caratteri tecnici, economico-finanziari e giuridici, nonché sociali e ad elaborare una proposta di intervento, ha delineato un percorso tecnico-amministrativo per la concreta fattibilità del programma, basato su tre elementi fondamentali:

- la progressiva sostituzione per "comparti" delle strutture (circa 20 edifici privati), attivata attraverso un meccanismo di adesione volontaria di proprietari e residenti;
- l'incremento delle dotazioni e delle attrezzature di interesse pubblico e il complessivo ridisegno degli spazi aperti;
- il ricorso a meccanismi di incentivazione urbanistica, così da favorire la partecipazione di soggetti privati per il perseguimento delle finalità pubbliche.

In tal modo, si intende garantire la sostenibilità sociale, urbanistica ed economico-finanziaria del programma di riqualificazione che, facendo leva su meccanismi di incentivazione urbanistica – come previsto dal nuovo PRG –, consentirà di procedere alla trasformazione e riqualificazione dell'area con costi zero per il Comune⁴ e con l'impiego di capitali privati.

In altre parole, si intende avviare un'operazione di "speculazione controllata" che permetterà la demolizione degli edifici e la realizzazione di un nuovo insediamento residenziale con circa 110 appartamenti, che saranno messi in vendita a prezzi calmierati.

L'Amministrazione, infatti, renderà disponibili per l'attuazione dei primi comparti di sostituzione edilizia le aree inedificate di proprietà pubblica. Con la successiva demolizione degli edifici, saranno liberate le aree attualmente edificate e trasferite in proprietà al Comune,

² Lo studio di prefattibilità per la redazione del Programma di riqualificazione urbana è commissionato dall'Amministrazione Comunale al Dipartimento di Architettura e urbanistica per l'ingegneria dell'Università di Roma La Sapienza.

³ Risorse – RPR Spa (già Risorse per Roma – RPR Spa) è una società per azioni costituita nel 1995, a seguito della Legge 142/90, che attribuiva agli Enti Locali la possibilità di gestire i servizi pubblici anche per mezzo di società per azioni o di capitali. La società nasce come advisor del Comune di Roma per la valorizzazione ed alienazione del patrimonio comunale, ed è partecipata al 95% dal Comune di Roma.

⁴ Gli unici costi di cui si fa carico il Comune sono quelli per l'alloggiamento temporaneo dei residenti evacuati dalle proprie abitazioni.

che provvederà a definire una destinazione urbanistica in funzione delle indicazioni contenute nel programma e conferirà agli aventi titolo equivalenti diritti edificatori.

I proprietari, infatti, cedendo le loro proprietà al Comune, possono acquistare ad un prezzo ridotto (circa un terzo del valore reale) le unità immobiliari di nuova costruzione.

Il costruttore, infine, potrà contare sul ricavo proveniente dalla vendita degli appartamenti sostituiti e su quello proveniente da una quota aggiuntiva del 30% di edilizia libera.

I costi previsti per la completa riqualificazione del quartiere – servizi e spazi pubblici compresi – saranno completamente sostenuti grazie alle risorse finanziarie attivabili dal programma e agli oneri a carico del costruttore (pari a 85 milioni di euro, di cui 38 relativi alla cessione delle aree pubbliche) (Peretti, 2006).

Nel dicembre 2004 è approvato il Programma di riqualificazione urbana, articolato in uno Schema d'assetto e in strumenti urbanistici esecutivi per l'attuazione dei vari comparti.

Lo Schema, in particolare, è elaborato sulla base del Master Plan della società di progettazione *Durig ag Architects* che ha vinto, nel luglio 2004, il concorso internazionale bandito dal Comune, e assume valore d'indirizzo progettuale urbanistico-architettonico. Esso prevede l'attuazione del programma per comparti separati attraverso la redazione di un Piano urbanistico esecutivo, che è attivato sull'adesione volontaria dei proprietari⁵, e disegna i confini dell'ambito di intervento, definendo due differenti perimetri: *il perimetro di riqualificazione degli spazi pubblici*⁶, nel quale sono previsti interventi di miglioramento della qualità di spazi pubblici e servizi, e *il perimetro dell'area di intervento*, all'interno del quale è prevista la sostituzione edilizia.

Lo Schema, inoltre, prevede un aumento delle superfici rispetto al dimensionamento del piano urbanistico vigente, ed in particolare:

- l'incremento della superficie residenziale;
- l'incremento di superfici commerciali di servizio alla residenza in funzione della realizzazione di un nuovo equilibrio funzionale;
- il potenziamento della dotazione di servizi e spazi pubblici con la sostituzione di quelli esistenti in adeguamento alle previsioni del nuovo PRG;
- l'inserimento di superfici per servizi privati ed uffici che garantisca la presenza di attività complementari alla residenza;
- la riqualificazione generale degli spazi aperti e di relazione;
- la trasformazione del deposito ATAC in un complesso per servizi privati e funzioni culturali, in linea con la generale riqualificazione del quartiere.

⁵ I proprietari possono dare il via alla redazione di un Piano urbanistico esecutivo se, riuniti in consorzio, raggiungono le quantità stabilite per la definizione di un Comparto (Unità Minima di Intervento).

⁶ Il perimetro di riqualificazione degli spazi pubblici corrispondente prevalentemente al perimetro individuato dal nuovo Piano regolatore generale di Roma quale centralità locale, dove sono previsti "interventi di riqualificazione ambientale, riorganizzazione degli spazi e servizi pubblici in attuazione anche degli strumenti di programmazione definiti".

Le prime demolizioni sono avvenute nel marzo del 2005, grazie alla tempestiva adesione al programma di circa il 75% dei proprietari, e si prevede proseguiranno per circa due anni.

Allo stato attuale, è stato pubblicato il bando di concorso per la progettazione esecutiva e la realizzazione delle opere per il primo comparto (comparto A), per la cui attuazione lo Schema d'assetto ha stabilito parametri urbanistici superiori rispetto all'emergenza abitativa in atto nel comparto, consentendo quindi di dare risposta anche ad altri condomini che aderiranno in un secondo momento al programma di riqualificazione.

In conclusione, il programma di riqualificazione e sostituzione edilizia di Giustiniano Imperatore pone le basi per innescare un processo di valorizzazione e rilancio socioeconomico del quartiere residenziale poiché individua una strategia d'azione basata non solo sulla sostenibilità e sulla convenienza dell'intervento per tutti gli attori coinvolti (Amministrazione comunale, residenti e proprietari, investitori privati), ma anche sulla riqualificazione complessiva (urbanistica, architettonica, funzionale) di una porzione di città segnata dal degrado fisico e da condizioni di sicurezza precarie.

3.2 Il caso di Reading

Localizzata a 65 km da Londra, la città di Reading conta, attualmente, oltre 140.000 abitanti.

Come in altre realtà europee, anche per il centro di Reading la crisi del sistema produttivo degli anni '60 e '70 ha progressivamente investito prima il contesto economico, poi quello sociale, fino ad arrivare al degrado dei contesti fisici ed ambientali. Al declino delle attività produttive ed al conseguente degrado del contesto urbano, tra gli anni '70 e gli anni '80 ha fatto seguito un processo di radicale cambiamento della città, che ha condotto a riconoscere, oggi, Reading non solo come uno dei centri commerciali più importanti dell'Inghilterra sud-orientale ma addirittura come capitale della Valle del Tamigi.

Ricorrendo ad una serie di scelte strategiche mirate, l'operazione di trasformazione ha perseguito l'obiettivo di migliorare l'offerta di attività commerciali⁷, di comunicazione e per il tempo libero, riuscendo in tal modo ad inserirla all'interno del sistema delle città medie inglesi e ad aumentare la qualità dei sistemi socioeconomici e fisici.

Alla base del programma di rilancio commerciale del centro urbano di Reading vi sono state le politiche generali di rigenerazione urbana del governo inglese, e la politica di settore Planning Policy Guidances "Town Centres and Retail Development" (PPG6)⁸, insieme alle pratiche di Town Centre Management⁹, sperimentate efficacemente dagli anni '90, e di

⁷ Attualmente, le superfici commerciali ammontano a circa 250.000 mq.

⁸ In generale, le PPG sono delle circolari ministeriali che si occupano della riqualificazione dei centri urbani e forniscono le informazioni necessarie per il rilascio dei permessi di urbanizzazione; in particolare, le PPG6 contengono indicazioni specifiche per il rilascio dei permessi connessi alle attività commerciali.

⁹ Adottando un approccio integrato alla gestione dei centri urbani, le pratiche di Town Centre Management affrontano temi sociali, di economia, di sviluppo locale, legati al trasporto con l'obiettivo di definire un progetto condiviso dai principali attori coinvolti nell'ideazione e realizzazione dei progetti (Morandi, 2003).

Business Improvement Districts, sperimentate recentemente in una ventina di progetti pilota (Morandi, 2003).

Il processo di rinascita della città comincia effettivamente nel 1988, quando il Comune scarta la proposta (avanzata nel 1986) di realizzare 100.000 mq di superfici commerciali in aree esterne alla città, ritenendo che tale iniziativa non potesse apportare alcun beneficio alla comunità locale.

Nel 1989 il Comune definisce la strategia di rilancio del centro urbano ed istituisce la partnership pubblico-privata “Reading City Centre Management”, che si pone due obiettivi prioritari: il miglioramento della qualità dell’ambiente urbano ed il potenziamento di servizi nell’area centrale. Le prime operazioni progettuali, agli inizi degli anni ’90, determinano la realizzazione di una serie di aree commerciali centrali e l’avvio del processo di rilancio di Reading, o meglio la sua trasformazione da polo industriale a polo regionale terziario.

Successivamente, la definizione di una strategia integrata per lo sviluppo dell’intera città, denominata “Reading City 2020”, ha stabilito di realizzare in uno scenario di lungo termine (circa venti anni) interventi legati al settore dei trasporti, all’accessibilità, alla cultura, al tempo libero, all’offerta di residenze, commercio ed uffici.

Nel 1999 l’apertura del centro commerciale Oracle (75.000 mq) in una zona contigua all’area commerciale tradizionale, è stata determinante per avviare l’attuazione di tale strategia. Caratterizzato da un’elevata offerta di attività commerciali e dalla presenza di attività legate all’intrattenimento serale, il complesso si è configurato come un magnete per attirare nuovi operatori commerciali nella città e attrarre un elevato¹⁰ numero di visitatori (Patrizio, 2003), diventando rapidamente il cuore “pulsante” della città e contribuendo a migliorare non solo la forma fisica ma anche la qualità economica e sociale del suo centro urbano. In altre parole, la costruzione dell’Oracle ha rappresentato il motore degli interventi (quali il potenziamento del trasporto pubblico, il rafforzamento del sistema di sosta, la pedonalizzazione parziale e totale di alcune aree, la realizzazione di bar, ristoranti ed unità residenziali) che hanno innescato il graduale e progressivo processo di valorizzazione del centro urbano di Reading.

Un ruolo chiave per sviluppare la strategia di valorizzazione è stato svolto dai soggetti responsabili della Town Centre Management. Adottando un approccio integrato alla gestione dei centri urbani, le pratiche di Town Centre Management affrontano temi sociali, di economia, di sviluppo locale, legati al trasporto, con l’obiettivo di definire politiche di rivitalizzazione dei nuclei centrali delle aree urbane in una visione condivisa dai principali attori coinvolti nell’ideazione e realizzazione dei progetti (Morandi, 2003).

In particolare, a Reading i Town Centre Managers si sono occupati non solo di visionare e coordinare le diverse attività, ma soprattutto di mediare gli interessi dei soggetti pubblici e privati. In qualità di principali attori delle operazioni di sviluppo urbano, i managers hanno contribuito a definire ed a sviluppare nel breve, nel medio e nel lungo periodo una strategia di

¹⁰ Nel 2001 il numero di visitatori del centro commerciale Oracle è stato valutato pari a 25 milioni.

valorizzazione condivisa e periodicamente aggiornata, preoccupandosi di attrarre investimenti da parte degli operatori economici.

Per i prossimi anni la visione strategica “Reading City 2020” prevede il potenziamento del servizio ferroviario e la realizzazione in corrispondenza dell’area della stazione di un nodo di interscambio, in cui localizzare un centro polifunzionale per l’arte e l’educazione, ed in grado di connettere il centro urbano con le rive del Tamigi. A ciò si aggiunge il progetto di riqualificazione del principale parco pubblico della città ed il progetto per la realizzazione di una nuova grande area (120.000 mq), in cui troveranno spazio diverse attività: uffici, piccole superfici commerciali e per il tempo libero, un albergo, posti auto per la sosta breve.

L’esperienza di Reading è soltanto uno dei diversi casi (soprattutto in ambito internazionale) di progetti di riqualificazione urbana, in cui la promozione delle attività commerciali ha dimostrato di poter diventare un motore delle iniziative di rilancio e valorizzazione di ambiti urbani. Per il successo di tale esperienza è stato fondamentale non solo la realizzazione di una serie di interventi in grado di migliorare la vivibilità dell’area (viabilità, parcheggi, servizi al cittadino, qualità dell’ambiente sociale, ecc.), ma soprattutto la presenza di un organo che, assumendosi la titolarità della trasformazione, ha coordinato ed integrato le azioni dei diversi soggetti coinvolti nell’operazione.

3.3 Il caso di Genova

Genova è una delle città italiane che ha sofferto maggiormente il declino industriale e la conseguente crisi economica ed occupazionale¹¹ degli anni ’70 e ’80. In particolare, il centro storico ha sofferto in quegli anni gli aspetti più critici del disagio economico e sociale, cioè quelli legati al degrado edilizio, al mancato senso di appartenenza al quartiere ed all’emarginazione sociale degli abitanti, alla crisi del settore commerciale e alla scarsa qualità della vita (Gatti e Nicoletti, 2005).

Per molto tempo, il centro storico è stato caratterizzato da un fenomeno di totale immobilità, che da una parte ne ha provocato il lento decadimento ed il progressivo degrado, e dall’altra ne ha preservato l’assetto insediativo medievale. Luogo di forti contrasti e problematicità, quindi, al tempo stesso ambito urbano degradato ed incubatore di potenzialità (culturali, turistiche e di svago) nascoste e non messe in valore, negli anni ’90 il centro storico genovese è stato oggetto di una strategia di valorizzazione complessiva, capace di tenere insieme interventi fisici, sociali, economici e culturali, che nell’arco di quindici anni è stata in grado di attribuire un’immagine completamente rinnovata alla parte più vecchia della città.

Alla fine degli anni ’90, la consapevolezza che il processo di ripresa dell’intero sistema urbano potesse partire proprio dal centro storico, ha determinato la redazione di un piano

¹¹ Fino agli anni ’90 tra le città del centro e dell’Italia settentrionale, Genova aveva il primato dei disoccupati, ed era stata abbandonata da quasi un terzo della sua popolazione.

operativo integrato, che si è posto come obiettivo il recupero funzionale e qualitativo della città storica, riportandone alla luce il patrimonio culturale. Alla base del piano vi è l'idea che i progetti e le azioni rivolte alla valorizzazione delle aree centrali contribuiscono ad invertire il processo di declino urbano, costituendo la risposta più efficace alla crisi, dal momento che il centro è il principale spazio in cui la città si mostra e si offre alla fruizione dei residenti e degli utenti esterni.

Il piano operativo si basa su un insieme di azioni di natura urbanistica e edilizia, culturale, sociale ed economica, tutte interagenti fra loro. Questo insieme di azioni è articolato in:

- interventi fisici, relativi agli edifici e agli spazi pubblici;
- interventi relativi alla accessibilità;
- interventi di natura socioeconomica.

Gli interventi fisici sono stati volti a dotare l'ambito del centro storico di nuovi servizi (aree verdi e sportive, scuole, asili, sedi universitarie e servizi sociali), ma soprattutto hanno riguardato gli edifici e gli spazi pubblici esistenti, che sono stati oggetto di una grande operazione di manutenzione e riqualificazione. In primo luogo, è stata realizzata la sistemazione delle pavimentazioni di molte strade e piazze, il miglioramento dell'illuminazione pubblica e l'ammodernamento della rete dei sottoservizi; questo riassetto ha determinato una maggior fiducia nei proprietari, che progressivamente hanno investito nel recupero e nella manutenzione dei propri immobili, anche grazie alla possibilità di utilizzare i contributi pubblici (variabili tra il 35% ed il 45%) messi a disposizione da specifici programmi integrati di riqualificazione per il rifacimento delle facciate degli edifici.

Gli interventi relativi all'accessibilità si sono basati essenzialmente sulla pedonalizzazione di alcune aree centrali e sulla limitazione dell'ingresso dei mezzi privati nella città vecchia (salvo nelle ore notturne). Ciò è stato possibile grazie alla realizzazione all'interno dell'area del centro storico di nuovi parcheggi e alla dotazione di mezzi di trasporto pubblico di qualità. Si pensi alla nuova metropolitana urbana che comprende cinque stazioni ubicate nel centro storico (Principe, Darsena, S. Giorgio, Garzano e De Ferrari, delle quali quattro già ultimate).

I principali interventi socioeconomici sono consistiti nella realizzazione di un incubatore di imprese, per incentivare la riapertura degli esercizi commerciali, e nel progetto di valorizzazione delle botteghe storiche. Infatti, uno degli elementi che aveva contribuito al degrado del centro storico è stata la chiusura di molti negozi, soprattutto nelle strade di maggiore tradizione commerciale; di conseguenza, le numerose riaperture legate alle agevolazioni offerte dall'incubatore di imprese hanno avuto effetti determinanti per la rinascita del centro storico (Gabrielli, 2005).

Tutti gli interventi previsti sono stati possibili grazie alla gran quantità di investimenti pubblici messi in campo: oltre mille miliardi di lire. Le risorse impegnate sono state destinate ad opere in gran parte di manutenzione straordinaria delle infrastrutture pubbliche (pavimentazioni, sottoservizi tecnici, illuminazione), e quindi, non a grandi operazioni di

demolizioni e di ricostruzione, ma piuttosto a numerosi e diffusi interventi di base, capaci di promuovere il risanamento locale e il recupero a fini turistici, ricreativi e culturali del tessuto storico.

L'esperienza di valorizzazione del centro storico genovese si caratterizza non solo per aver determinato la graduale eliminazione del suo degrado fisico e funzionale, ma anche per aver affidato al centro storico il ruolo di rappresentare il valore culturale della città, conducendola a diventare nel 2004 Capitale europea della cultura.

Questo avvenimento ha destinato finanziamenti pubblici a Genova, di cui una parte è stata utilizzata per realizzare ulteriori interventi strutturali su immobili di rilevanza storico-artistica e per rendere più vivibile l'ambiente urbano, ed un'altra parte è stata usata per dar vita a una serie di eventi culturali che hanno richiamato attenzione ed interesse da tutto il mondo. Il fine perseguito, quindi, è stato quello di valorizzare le risorse culturali, sia mediante una promozione del patrimonio già esistente, con l'organizzazione di eventi di particolare rilievo culturale, sia mediante la realizzazione di nuovi interventi nel campo dei servizi, sia ancora mediante la predisposizione di nuove strutture ed il miglioramento di quelle già in essere, che possono incentivare il turismo culturale.

Tra i progetti realizzati, quelli che hanno interessato il centro storico sono stati:

- il Polo museale storico di via Garibaldi, ovvero l'organizzazione di un sistema museale, integrato in una "via-museo", mediante interventi di restauro e di recupero di alcuni palazzi storici (denominati Rosso, Bianco e Tursi)¹², con un contributo sul costo dei restauri pari al 50% della spesa sostenuta da parte del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
- il Museo del mare e della navigazione, ovvero la realizzazione di una nuova struttura museale all'interno del quartiere Galata, mediante interventi di restauro dell'ex arsenale e magazzino portuale;
- i palazzi storici genovesi, ovvero la valorizzazione dei palazzi dei Rolli¹³ e della Ripa Maris con interventi di restauro delle facciate e delle parti comuni monumentali attraverso contributi statali e finanziamenti privati;
- la pedonalizzazione dei percorsi storici della città.

3.4 Il caso di Venezia

Il progetto Giudecca, parte di un più ampio disegno di trasformazione urbana, nasce nel 1995 con l'obiettivo di rivitalizzare la situazione economica e sociale dell'isola veneziana. Infatti,

¹² Nel 2001 in occasione del vertice G8 su tali edifici erano già stati realizzati interventi di restauro delle facciate con risorse locali

¹³ Si tratta dei palazzi di proprietà delle famiglie tradizionalmente più potenti di Genova, che dal 1576, per i loro caratteri architettonici di particolare pregio, costituiscono un sistema pubblico di dimore private destinate ad ospitare le personalità in visita di stato.

“in seguito alla dismissione delle attività produttive di cui era stata sede, l’isola correva il rischio di assumere le caratteristiche di periferia degradata pur in presenza di risorse costituite da aree riutilizzabili e valorizzabili” (D’Agostino, Dragotto, 2002).

L’isola della Giudecca è caratterizzata da una serie di elementi che la rendono un caso a sé stante rispetto ad altre parti della città, quali:

- la rilevante presenza di quartieri residenziali di edilizia pubblica, quasi tutti connotati da condizioni di degrado;
- l’esistenza di numerosi spazi, vuoti o costruiti (l’ex fabbrica Junghans, l’ex birreria Dreher, l’ex fabbrica del ghiaccio, il Mulino Stucky), non più utilizzati;
- la conseguente perdita di attività, che inevitabilmente porta con sé il degrado fisico e la crisi sociale ed economica.

Sulla base di tali elementi, nei primi anni ’90 l’Amministrazione veneziana ha deciso di definire un progetto di trasformazione fisica e funzionale, finalizzato ad innescare un processo di rinascita dell’isola e di complessiva valorizzazione delle sue risorse, puntando soprattutto sul riutilizzo delle aree e dei manufatti abbandonati (Dina, 2003).

Viene così dato il via al Progetto Urbano Giudecca da realizzarsi, sulla base di un disegno urbanistico unitario, attraverso l’elaborazione di singoli progetti e Programmi di recupero urbano.

Nel 1995 è avviato il ben noto Programma di recupero dell’area dell’ex fabbrica Junghans. Il Comune di Venezia, in collaborazione con la società proprietaria dell’area, ha indetto un bando di concorso ad inviti finalizzato alla stesura di un Master Plan, di cui è risultato vincitore il gruppo di lavoro di Cino Zucchi.

Il Programma di recupero, nella cui stesura è stata assunta come riferimento la proposta vincitrice del concorso, organizza il riutilizzo dell’area attraverso l’insediamento di un mix di residenze, attività produttive/artigianali, vasti spazi verdi e, più precisamente, è articolato in funzioni:

- residenziali, comprendenti tipologie di offerta diverse che vanno dalla vendita convenzionata e al libero mercato, all’affitto;
- residenziali studentesche;
- commerciali;
- culturali, in particolare legate all’attività di compagnie teatrali già operanti nell’isola.

L’intervento su quest’area, oggi completato, ha permesso di immettere sul mercato immobiliare una nuova offerta residenziale, costruita sull’esigenza di fornire alloggi per l’edilizia sovvenzionata, realizzata con risorse private, destinata alla vendita e all’affitto, e residenze per gli studenti, contribuendo in questo modo a rispondere all’articolata domanda abitativa dei residenti veneziani.

A tal proposito, i dati raccolti in un recente rapporto¹⁴ sulla situazione abitativa a Venezia evidenziano che la compravendita degli immobili a destinazione residenziale nell'isola della Giudecca è cresciuta più che in altre aree della città, “grazie alle recenti iniziative immobiliari che hanno vivacizzato il mercato offrendo numerose occasioni di compravendita rispetto allo stock immobiliare esistente” (Rosato, Breil, Dallavalle, Giupponi, 2006).

Inoltre, nel 2005 è stato inaugurato il teatro Junghans, una struttura nata da una porzione dell'ex fabbrica che, rispetto ad altri teatri operanti nel Comune di Venezia, si connota per essere un luogo di incontro e una sede di sperimentazione, grazie alla presenza di laboratori e sale prove, nonché all'organizzazione di seminari, corsi di formazione didattica, allestimenti di mostre, prove di spettacoli e rappresentazioni di teatro sperimentale.

Il recupero dell'ex fabbrica Junghans, in chiave funzionale, non è l'unica azione intrapresa dall'Amministrazione comunale per rivitalizzare in termini sociali ed economici l'isola della Giudecca.

L'Amministrazione, infatti, sta promovendo su tutto il territorio comunale la localizzazione e l'inserimento di nuove piccole e medie imprese che possano essere il motore dello sviluppo economico locale sostenibile.

A tale scopo, è stata creata una struttura di servizio, la “Venice District for Innovation”, per supportare gli investitori italiani e stranieri interessati ad investire nella città.

Nel caso dell'isola della Giudecca, la Venice District for Innovation è attualmente impegnata in un progetto per l'inserimento di un incubatore di piccole e medie imprese, operanti in settori innovativi, nelle aree dell'ex Cnomv ed ex Herion, nelle quali la Variante al PRG per la città antica prevede di realizzare la trasformazione attraverso interventi diretti.

L'Amministrazione cittadina ha elaborato un piano di comunicazione e promozione dell'incubatore finalizzato non solo all'insediamento delle imprese, ma anche a creare al suo interno attività di animazione e di incontro con la popolazione residente, come i corsi di alfabetizzazione informatica ed i corsi di formazione per nuovi potenziali imprenditori.

L'isola della Giudecca è, quindi, al centro di una complessa operazione di valorizzazione che può essere letta come la volontà di valorizzare il tessuto edilizio, sociale ed economico dell'ambito urbano grazie all'insediamento di diverse funzioni (residenziale, culturale, produttiva) ritenute in grado di rispondere alle esigenze abitative, di sviluppo economico ed occupazionale, e di crescita culturale di un quartiere in fase di declino.

3.5 Sintesi conclusiva sui casi

Il processo di valorizzazione urbana è un insieme di azioni che non sono volte esclusivamente ad innalzare il valore economico di aree e immobili, ma perseguono obiettivi più ampi di

¹⁴ Si tratta del “Rapporto sullo sviluppo sostenibile 2-2006” inerente *La valutazione del miglioramento urbano nel centro storico di Venezia. Un approccio edonico-gerarchico* di Rosato, Breil, Dallavalle, Giupponi.

riqualificazione e rivitalizzazione sociale, economica, culturale del contesto urbano cui sono riferite.

Affinché il processo non si riduca ad un'operazione di semplice valorizzazione immobiliare, è necessario non solo fare leva sulle risorse esistenti e potenziali, ma anche dare risposta alle carenze del tessuto urbano e alle istanze provenienti dal contesto socioeconomico.

È questa la logica alla base dei quattro casi proposti, dalla cui lettura si evince come la valorizzazione urbana di un ambito, connotato da elevati livelli di degrado fisico e sociale e di declino economico, possa determinare un complessivo aumento di valore delle componenti fisiche, funzionali e antropiche, indipendentemente dalla scelta di orientare l'operazione verso un preciso asse di intervento (residenziale, produttivo, storico-culturale, mix funzionale).

Nel caso di Roma, la valorizzazione residenziale dell'ambito urbano che circonda via Giustiniano Imperatore parte dalla necessità di risolvere la questione del degrado strutturale degli edifici, e giunge alla definizione di un progetto più ampio, orientato alla generale riorganizzazione dell'ambito e della sua dotazione di servizi pubblici, a beneficio degli abitanti del quartiere.

Nella cittadina di Reading, in Inghilterra, la valorizzazione delle attività commerciali ha dato vita alla riqualificazione fisica del centro urbano, ha determinato il miglioramento della rete del trasporto pubblico e della sosta e ha indotto la rivitalizzazione economica e culturale.

Nel caso di Genova, la valorizzazione storico-culturale del centro antico della città ha riportato alla luce un patrimonio storico e culturale, fino ad allora non messo in valore, e di riflesso ha invertito il processo di declino sociale ed economico, migliorando nettamente la qualità della vita nel quartiere.

A Venezia, infine, la valorizzazione funzionale dell'isola della Giudecca ha determinato l'insediamento di un mix di funzioni (residenziale, culturale, produttiva) nel sistema delle aree dismesse presenti sull'isola e ha permesso così di rispondere alle esigenze abitative, di sviluppo economico e occupazionale e di crescita culturale di un quartiere in fase di declino.

4 Riferimenti bibliografici

Camagni R. (1992) *Economia urbana. Principi e modelli teorici*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

Camagni R. (1996) Lo sviluppo urbano sostenibile: le ragioni e i fondamenti di un programma di ricerca, in Camagni R. (a cura) *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino.

Cecchi M. (2004) Metodologie di valorizzazione e finanziarizzazione dei patrimoni immobiliari dei Comuni, intervento al seminario *La valorizzazione del patrimonio immobiliare dei Comuni e le soluzioni innovative di finanziamento*, Milano.

- Censis (2002) XXXVI Rapporto sulla situazione sociale del paese, in *II Rapporto annuale 2002*.
- Dina A. (2003) Venezia. I programmi di recupero urbano, in Dragotto M., Gargiulo C. (a cura) *Aree dismesse e città. Esperienze di metodo, effetti di qualità*, Franco Angeli.
- D'Agostino R., Dragotto M. (2002) Aree dismesse: approcci e risultati attesi. L'esperienza di Venezia, intervento presentato alla *XXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, Reggio Calabria.
- Gabrielli B. (2005) Genova, un piano strategico di natura operativa e i suoi esiti, *Urbanistica*, 126.
- Gatti G. e Nicoletti A. M. (2005) Il recupero del centro storico, *Urbanistica* 126.
- Gattona C. (2005) Il governo di una città in azione, *Urbanistica* 126.
- Morandi C. (2003) *Il commercio urbano. Esperienze di valorizzazione in Europa*, Clup, Milano.
- Oikos-Centro studi (2003) La creazione di valore nella trasformazione delle Stazioni Medie, *Trasporti e qualità urbana. Il rinnovo delle stazioni come occasione di riqualificazione urbana*.
- Papa R. (1995) La città come sistema complesso in crisi strutturale. Strumenti e tecniche per il governo metropolitano, Bertuglia C.S., Fuccella R., Sartorio G. *La città come sistema complesso in crisi strutturale. Strumenti e tecniche per il governo metropolitano*, Giuffrè, Roma.
- Patrizio V. (2003) Reading. Una strategia di lungo periodo per la rinascita di un centro manifatturiero in declino, Morandi C. (a cura), *Il commercio urbano. Esperienze di valorizzazione in Europa*, Clup, Milano.
- Peretti C. (2006) Periferie urbane. Si riprogetta con il piccone, *Il nuovo cantiere*, 3.
- Rosato P., Breil M., Dalla valle M., Gipponi C. (2006) La valutazione del miglioramento urbano nel centro storico di Venezia. Un approccio edonico-gerarchico, *Rapporto sullo sviluppo sostenibile 2-2006*, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Stanghellini S. (2000) La riqualificazione urbana fra leggi di mercato ed esigenze sociali, intervento presentato al convegno *L'uomo e la città: verso uno sviluppo umano e sostenibile*, Napoli.

ABSTRACT

This paper pays attention to the processes of increase in value of urban systems, and represents the first phase of a wider research.

The processes of increase in value of urban system are the result of a supplemented set of actions directed to create the conditions so that the different components of urban system can acquire or increase their value.

This research intends to arrive at the construction of a methodological path, to individualize strategies of increase in value of urban system, and at its application on a concrete case. For this reason, the research sets up a cognitive outline of the most significant national and international experiences about the increase in value of urban system, and individualizes different typologies of interventions that can increase the value and whole quality of the urban system.

In the light of the carried out work, the paper presents a first result of research: the reading of the most significant experiences of the increase in value of urban ambits that already have been realized or are being carried out in Italy and Europe. This paper is articulated in an introduction to the theme and a review of some cases study.