



Aree Dismesse Ferroviarie, un'opportunità urbana

Greta Brugnoli

Dipartimento IUAV di Ricerca
IUAV Facoltà Architettura Venezia,
Email: gretabru@hotmail.it

Abstract

Le aree dismesse sono una opportunità economica per gli investitori privati ed una opportunità urbanistica e sociale per la pubblica amministrazione locale. Il punto di comune interesse è rappresentato dal mantenimento della qualità che l'investimento è in grado di espandere all'esterno dell'area di valorizzazione. Questo processo è a parere dell'autore il miglior elemento di difesa che nel tempo possa salvaguardare il valore investito da parte dei privati. La positiva influenza all'esterno dell'area valorizzata è il miglior risultato che socialmente ed urbanisticamente l'amministrazione pubblica può attendersi dall'intervento.

Si afferma che il successo nel tempo dell'intervento dipende in maniera determinante dal suo adattamento proattivo al tessuto urbano esistente.

L'articolo propone uno schema di valutazione integrato in grado di analizzare gli effetti economici e finanziari all'interno e all'intorno dell'area, valutando così la sostenibilità nel tempo dell'intervento.

Introduzione

Il lavoro presenta i risultati dei primi due anni di attività di ricerca, svolti nell'ambito del Dottorato QUOD (Quality Of Urban Design) dello IUAV di Venezia. L'attività ha preso avvio con l'analisi della situazione italiana sulle Aree Ferroviarie Dismesse sottoposte a processo di valorizzazione da parte del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. Questa attività si è sviluppata costruendo un quadro sinottico delle 136 aree ferroviarie censite sul territorio nazionale e oggetto di possibile valorizzazione. Per indirizzare l'analisi verso situazioni che presentavano un sufficiente livello di definizione del progetto di valorizzazione sono state prese in esame le aree comprese in alcune delle principali città italiane. Ognuna di loro presenta caratteristiche specifiche, in ordine alla definizione del contesto urbano sedimentatosi nel tempo intorno alle aree oggetto di analisi. Presentando molte di queste città più di un'area ferroviaria valorizzabile, per ogni città è stata presa a riferimento del progetto una sola di queste, scegliendo quella con il progetto di riqualificazione più maturo.

La ricerca mette in evidenza come i progetti sottoposti ad esame siano stati sviluppati dando importanza prevalente all'aspetto compositivo e funzionalmente a quello delle attività trasportistiche da privilegiare. Sono stati invece normalmente lasciati in subordine gli aspetti urbanistici di relazione con il territorio circostante dell'area sottoposta a valorizzazione. Il pensiero dominante nei progetti esaminati è quello per cui la stazione viene proposta come polo-attrattore strategico per la città, considerando automatico che questo polo, muovendo flussi di persone e di interessi economici, sia in grado, per la sua sola presenza, di influenzare positivamente le aree contermini, innescando un circolo virtuoso tra l'interno e l'esterno dell'area valorizzata. Le osservazioni effettuate su progetti analoghi già realizzati evidenzia come tale automatismo non sia sempre rispettato ed anzi si osservano più frequentemente effetti rovesciati di degrado che dall'esterno si proiettano all'interno dell'area valorizzata, interessandone progressivamente zone sempre più ampie.

Il tema del "mantenimento" delle condizioni di qualità del progetto, legato ai temi della "manutenzione efficiente" e della "gestibilità economica", si affaccia raramente all'interno dei progetti di valorizzazione analizzati, probabilmente per le sue peculiari caratteristiche di prolungamento nel tempo, che non appartengono alla visione di un nuovo progetto. Questa considerazione è vera nonostante il grande contributo che una progettazione mirata è in grado di dare al prolungamento della qualità lungo l'intero corso della vita tecnica. Non va dimenticato il risvolto economico. Infatti la gran parte di questi progetti vengono realizzati attraverso la

finanza di progetto, questa trova il proprio riscontro economico nella gestione lucrosa delle attività che per anni si svolgeranno all'interno dell'area oggetto della riqualificazione urbanistica. Un degrado nel tempo della qualità, e quindi della appetibilità economica, dell'area valorizzata è in grado di incidere negativamente sulle aspettative economiche degli investitori, come anche sui piani delle pubbliche amministrazioni di riqualificazione di porzioni dell'area urbana.

Le argomentazioni

Lo studio partendo dall'evidenza della non automaticità del meccanismo d'influenza positiva tra interno ed esterno del progetto, sottolinea il pericolo dell'isolamento e del conseguente depauperamento del valore economico e urbanistico dell'intervento. La ricerca mette in evidenza la necessità (anche economica e finanziaria) di un maggiore coordinamento tra intervento e piano di sviluppo urbanistico, anche per rispondere alle nuove necessità di una città "compatta", dove una delle risposte vincenti al tema della mobilità sostenibile è quella della maggiore "prossimità" tra i luoghi (del risiedere, del commerciare, del lavorare, della cultura e dello sport). Per ridare significato ed efficacia alla trasformazione urbana è necessario reinserire il progetto all'interno di una visione urbanistica complessiva, attenta all'integrazione funzionale tra attività e mobilità. Gli indotti economici innescati dai progetti di valorizzazione nel tessuto urbano e all'opposto gli indotti qualitativi dal tessuto urbano verso le aree valorizzate devono essere presi in considerazione nella fase preliminare di progetto proprio per garantire, al di là delle finalità sociali, il mantenimento per il maggior tempo possibile del valore finanziario dell'investimento, contestualmente orientando la trasformazione urbana complessiva della città.

L'ottica della ricerca dell'equilibrio tra interno ed esterno, tra nuovo ed esistente, tra costruito privato e riqualificato pubblico, oltre ad una esigenza economica contribuisce anche a dare risposte ai nuovi bisogni che emergono dagli abitanti dei centri urbani, dando corpo al loro desiderio di un ambito di vita radicalmente differente, in cui far evolvere il rapporto di ciascuno con la città.

Lo slogan di questo lavoro è "Lavorare al bordo dei progetti e lavorare all'interno delle città, non il contrario". Significa invertire il modello dell'espansione continua e dei vuoti che creano mobilità, vuol dire dare continuità territoriale alle funzioni urbane contro le specializzazioni d'area che creano vuoti (o affollamento) di servizi, prevede l'integrazione all'interno del tessuto urbano delle funzioni agricole e manifatturiere a misura di città (nel rispetto evolutivo della nostra storia economica). I vuoti, le discontinuità creano "mobilità parassita, poiché allontanano il fruitore dal soddisfacimento del proprio bisogno. Al contrario una "integrazione funzionale" delle attività diviene ricchezza sociale, "avvicinando le distanze" e ampliando il ventaglio dell'offerta di lavoro. Più la città si struttura urbanisticamente e socialmente in maniera da offrire una grande diversità di opzioni di lavoro, manuale ed intellettuale, più occasioni di inserimento sociale offrirà, diminuendo nel contempo la probabilità di senso di disagio e di marginalità sociale. La città integrata evita l'omologazione ad un solo modello di successo sociale ed invece sposta l'attenzione sulla qualità della vita nelle porzioni di quotidianità "non competitiva" (diminuisce l'importanza del dove abito e del come mi sposto), permettendo un'effettiva possibilità di vita sociale, attraverso una maggiore disponibilità all'investimento su se stessi (tempo libero, cultura e formazione). Un'organizzazione urbanistica "poco resistente" determina una città "poco costosa", dove le risorse (tempo e denaro) impiegabili per il soddisfacimento dei bisogni aumentano e la "competitività" sulle risorse scarse (quartieri centrali, sistemi di mobilità confortevoli – auto private) diminuisce. Il 12% del PIL nazionale è utilizzato per la mobilità e fatto 100 questo solo il 6,5% è spesa pubblica (A. Cappelli, C. Pozzi, 2011). Circa il 67% della popolazione italiana vive in medie e grandi città¹. Questi pochi numeri indicano come un disegno nuovo delle funzioni delle città ha come beneficio potenziale una cospicua massa di risorse liberata e messa a disposizione per finalità differenti dalla mobilità. Lavorare e pianificare i vuoti, prima di progettare, rappresenta la grande opportunità di innesco dell'evoluzione urbana.

La scelta primaria di lavorare all'interno e non all'esterno, sulle aree vuote, con un progetto di città urbana e sociale, inserendo funzionalmente nei progetti il coinvolgimento delle aree limitrofe ai progetti, è l'innesco di questo cambiamento.

Questa filosofia risponde alla necessità di limitare il consumo di suolo "vergine", considerato come risorsa per il futuro. Questo modo di agire va nella direzione di contrastare la sottoutilizzazione delle abitazioni esistenti, anche di quelle nuove (ad esempio oggi a Roma esistono circa 120.000 alloggi inutilizzati, sufficienti a coprire il fabbisogno di circa il 10% della popolazione attuale, ed in altre città la situazione non è migliore). L'allargamento a macchia di leopardo dell'area urbana genera piccole localizzazioni urbane senza tessuto sociale, con destinazione unicamente residenziale o unicamente commerciale, con tipologia costruttiva "low density": tutti fattori che complessivamente comportano, o meglio hanno comportato un enorme aumento della mobilità ed un impoverimento della vita sociale di relazione. Tra il 1981 ed il 2001 circa 1.000.000 di romani hanno deciso di spostare la loro residenza al di fuori del Grande Raccordo Anulare (ben venti chilometri di

¹ Censimento ISTAT 2001 (stima)

diametro!), pur mantenendo inalterato il luogo di lavoro o di studio. Questo ha fatto aumentare vertiginosamente una richiesta di infrastrutture e servizi per la mobilità, assolutamente evitabile con una differente gestione del territorio. Tutto questo inoltre comporta un invecchiamento delle polarità urbane preesistenti ed un forte cambiamento del loro profilo di reddito e di servizi sociali richiesti. In questa maniera l'amministrazione pubblica si trova non solo ad inseguire geograficamente i nuovi insediamenti, ma anche ad adattare i servizi offerti all'evoluzione delle aree già urbanizzate. Questo fenomeno, lungi dall'essere ineludibile è anch'esso se non governabile certamente orientabile.

L'evoluzione sociale ed economica non solo italiana indica con chiarezza due linee di tendenza: la progressiva urbanizzazione della popolazione all'interno di grandi centri urbani e la necessità per le nazioni medio grandi di mantenere una parte non secondaria della propria economia legata all'industria manifatturiera (in negativo l'esempio inglese ne è la prova principale) e ad una agricoltura evoluta e di qualità. D'altro canto le dimensioni crescenti delle città nel mondo mettono alla prova le strutture sociali, amministrative e politiche nazionali. Si passa quindi, a parità di popolazione, da città con una grande capacità di autocontrollo ambientale ed economico, Tokyo, New York o Londra, giù giù fino agli esempi di perdita di controllo economico e amministrativo come Città del Messico o Mumbai. Le città rappresentano oggi la principale area di produzione del PIL e della ricchezza sociale di una nazione. La loro vita sociale ed economica cresce di pari passo e non può essere disgiunta: la qualità di una nazione è la qualità delle proprie città. La storia dell'Italia rinascimentale ne è una prova.

Gli esempi sopra riportati vogliono mostrare come in questa fase storica l'insieme "città" abbia una naturale tendenza alla crescita dimensionale, quella stessa dimensione che mal gestita ne soffoca la qualità della vita e la capacità economica. Una città deve rappresentare un'opportunità per il maggior numero possibile di persone che vive al suo interno. Ed opportunità significa possibilità di lavoro e possibilità di vita sociale, culturale e di qualità dell'ambiente fruibile. L'esclusione per censo da queste opportunità di una parte consistente degli abitanti di una città rappresenta il prodromo di una involuzione soprattutto economica, poiché progressivamente si perde la capacità di pensare l'innovazione tecnologica sociale e amministrativa.

L'ampliamento della platea di coloro che possono accedere a queste possibilità si ottiene attraverso una omogeneizzazione qualitativa delle zone della città ed una diminuzione delle distanze relative. Questo permette di evitare che i servizi siano concentrati solo in poche aree o nel centro, ma al contrario tende ad offrire il maggior numero di servizi "sotto casa", al tempo stesso facilitando l'accesso a quelli più lontani. Permette quindi di pianificare una limitazione degli spostamenti "meccanizzati", aumentando contestualmente la qualità e la velocità degli spostamenti "condivisi": autobus, taxi e car sharing. Un sistema della mobilità che salvaguardi la libertà di scelta individuale per la mobilità, contemporaneamente riconoscendo lo spazio pubblico urbano come "risorsa scarsa", attraverso un privilegio offerto a quei sistemi che ne limitano il consumo.

Lo scopo dello studio è quello di avviare una riflessione sui processi urbani di trasformazione delle grandi aree dismesse, ed in particolare di quelle ferroviarie, progettando un sistema di valutazione che attraverso l'obiettivo di mantenimento del valore economico della valorizzazione nel medio lungo periodo, individui quei parametri che sono in grado di identificare l'efficacia con cui un progetto di valorizzazione si inserisce nell'esistente:

- senza creare fenomeni di bordo negativi (la congestione);
- che trasferisca all'esterno il proprio valore (somma urbanistica coerente dell'esterno e dell'interno);
- che non introiti al proprio interno le negatività ed il degrado esterno (perdita di funzioni e di qualità degli spazi pubblici);
- che rappresenti il completamento dei vuoti presenti al suo intorno (servizi alle persone e alle imprese);
- che rappresenti un'occasione di sviluppo economico delle persone (posti di lavoro);
- che rappresenti un'occasione di sviluppo sociale delle persone (cultura e tempo libero);
- che contenga al proprio interno una capacità di equilibrio finanziario (capacità di generare valore per compensare il proprio investimento);
- che divenga un contributo al miglioramento della qualità ambientale di un settore della città (emissioni per mobilità e condizionamento termico, gestione dei rifiuti, produzione energia diffusa, efficienza energetica);
- che contribuisca alla maggiore efficienza dei servizi pubblici (progettazione e pianificazione urbanistica finalizzate) e alla diminuzione del numero degli spostamenti;
- che migliori la qualità estetica e aumenti l'utilità e la sicurezza dei luoghi.

Un sistema di valutazione integrata di sistema

Lo scopo del sistema di variabili messo a punto per la valutazione è quello di misurare la capacità di mantenimento nel tempo del valore economico della valorizzazione. Si ritiene che questo obiettivo non possa non essere senza la presenza degli obiettivi sociali e ambientali sopra ricordati, gli unici in grado di assicurare alla redditività economica la propria esistenza nel tempo. Per questo è fondamentale che si crei una interazione positiva tra l'interno e l'esterno dell'area di progetto. A partire da queste considerazioni e dalle evidenze elaborate durante questa prima parte della ricerca è stato messo a punto un sistema di valutazione dei progetti

presi ad esame. Tale valutazione viene definita integrata in quanto stima insieme effetti urbanistici, economici e finanziari del progetto mentre viene definita di sistema in quanto oltre al progetto stand alone, considera anche il suo rapporto con il contesto urbano all'intorno e con l'intera città. I macro ambiti presi in esame sono quello urbanistico, quello economico e quello ambientale, nella prospettiva ciascuno del mantenimento nel tempo del valore del progetto attraverso il mantenimento della sua qualità funzionale.

1. *Ambientale*

dove tale accezione è vista in termini sociali, funzionali oltreché squisitamente ambientali. Per questo è stata elaborata una variabile di sintesi che punti all'equilibrio del sistema in diverse prospettive:

- a. capacità di essere un intervento "equilibrato",
dove nell'ipotesi di suo totale isolamento dal contesto manterrebbe in ogni caso una sua caratterizzazione di vivibilità e socialità di ottima qualità, attraverso la stima degli equilibri:
 - i. tra le funzioni umane (residenziale, produttiva, commerciale, del verde e dei servizi)
 - ii. ambientali (mobilità sostenibile, smart grid energetica, infrastruttura informatica)
 - iii. della mobilità (privata vs pubblica, collettiva vs singola, meccanizzata vs piedi e biciclette)

2. *Urbanistico*

per questo aspetto sono stati sviluppati tre aree di stima differenti relativamente alla:

- a. capacità di integrazione con la città,
ovvero creare una continuità funzionale con il resto dell'area urbana, contribuendo anzi a migliorare gli assetti geografici ed economici; questo lo si stima attraverso:
 - i. la qualità e la quantità del trasporto pubblico a servizio diretto dell'intervento
 - ii. l'equilibrio tra le funzioni inserite nel progetto e quelle previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica
 - iii. la dimensione della nuova polarità in rapporto alla medesima misura del centro storico
 - iv. la percentuale di popolazione direttamente coinvolta dall'intervento rispetto al totale della popolazione cittadina
- b. capacità di integrazione con il contesto locale,
dove si intende il rapporto qualitativo stretto tra l'intervento ed il quartiere in cui si colloca, misurato attraverso:
 - i. le dimensioni delle aree pedonali interne ed esterne all'intervento progettate grazie allo stesso
 - ii. la qualità dei percorsi pedonali possibili tra l'area di intervento e le destinazioni "rilevanti" al suo interno
 - iii. la riqualificazione urbana ed il suo arredo previsti all'intorno dell'area di progetto rispetto a quelle esistenti precedentemente.
- c. capacità di essere una polarità urbana,
con questo misurando la dimensione più che la qualità, delle aree sede di attività attrattive nell'ambito dell'area di valorizzazione
 - i. aree commerciali
 - ii. aree per servizi
 - iii. aree direzionale
 - iv. visitatori in transito

3. *Economico*

per questo aspetto sono previste due aree di valutazione, quella classica relativamente a:

- a. equilibrio finanziario dell'intervento,
considerato nell'ipotesi di tutti i "vincoli" urbanistici ed ambientali sopra richiamati
 - i. VAN (valore attuale netto)
 - ii. tasso di rendimento del progetto
 - iii. ROI (Return of Investment) considerando qui gli eventuali contributi pubblici
 - iv. ROE (Return of Equity)
- b. equilibrio economico,
che prende a riferimento il valore immobiliare prodotto dall'intervento sul patrimonio esistente all'intorno, confrontandolo con il valore delle opere di arredo e riqualificazione realizzate.
 - i. Incremento % del valore immobiliare
 - ii. Maggior valore complessivo prodotto
 - iii. Maggior equilibrio del mix delle funzioni insediate nell'area (comparato con le previsioni degli strumenti di pianificazione).

Considerazioni finali

L'evidenza maggiore che balza agli occhi dall'analisi dei vari progetti di valorizzazione analizzati in Italia è il lunghissimo processo di acquisizione del consenso a cui sono stati sottoposti, spesso per più di una legislatura, comportando un'azione di mediazione non razionale.

Questo iter è il risultato di tentativi di mediazione tra gli obiettivi completamente differenti dei soggetti privati, dell'amministrazione pubblica e della collettività locale direttamente coinvolta. Mediazione ricercata in presenza di una asimmetria dell'informazione, ma soprattutto nella scarsa chiarezza degli obiettivi da perseguire da parte di alcuni degli interlocutori, che porta a fasi di approvazione, con compensazioni extra progetto, senza un sostanziale coinvolgimento degli interessi di tutti nella definizione del progetto e dei suoi obiettivi.

Alla usuale chiarezza di obiettivi e completezza delle informazioni su cui basano l'iniziativa finanziaria, i soggetti privati affiancano tipologie di investimento poco volte alla gestione economica nel tempo dell'intervento, ma piuttosto indirizzate alla rapida monetizzazione di quanto realizzato. Questo in contrasto con gli scopi e le tempistiche operative proprie delle amministrazioni pubbliche, che si trovano invece a perseguire obiettivi di gestione del territorio e delle aree urbane in archi temporali prolungati.

Al vizio dei progetti "mordi e fuggi" dei privati si contrappone il difetto congenito di molte amministrazioni pubbliche senza fondi da impegnare nei progetti di riqualificazione urbana; una disponibilità economica che, anche indirettamente, sarebbe in grado di equilibrare urbanisticamente gli obiettivi degli interventi dei privati.

Ciò che sembra sfuggire ad entrambe le visioni, pubblica e privata, è che se il processo di definizione del progetto, invece di fondarsi su di una contrattazione basata sulle compensazioni, trovasse il suo obiettivo primario nella ricerca di un equilibrio economico, finanziario, urbanistico e sociale costante nel medio e lungo termine, entrambe le parti, privata e pubblica, potrebbero fruire di un maggior beneficio, rispetto agli obiettivi perseguiti, economico/finanziario piuttosto che urbanistico sociale.

Il punto di equilibrio di questi interessi apparentemente contrastanti è raggiunto attraverso una focalizzazione della progettazione che a partire dal bordo dell'intervento, trasferisce in profondità verso l'esterno e verso l'interno dell'area di valorizzazione gli effetti di qualità urbanistica e sociale, da questi derivandone un maggior beneficio economico e finanziario, misurato nel tempo e attualizzato.

Per questo il punto di vista dei privati sul progetto deve prevedere una gestione nel tempo che sia inserita sin dall'ideazione iniziale del progetto con lo scopo di inserire il mantenimento nel tempo degli standard qualitativi iniziali. Ma questo non può esser fatto se non in combinata con una amministrazione che abbia una visione chiara dell'evoluzione nel lungo periodo delle caratteristiche della città e per la quale "i vuoti" rappresentino un'opportunità unica ed integrante del processo evolutivo.

È la città compatta, pensata in maniera da generare e beneficiare al tempo stesso di una mobilità essenziale, la tipologia di città in grado di poter assumere nel proprio sviluppo in maniera razionale il contributo della progettazione dei vuoti.

Compito dell'amministrazione è quello di non limitare l'intervento all'indirizzo dei progetti di valorizzazione, che per loro stessa caratteristica non possono che essere l'innescò indispensabile della riqualificazione, non rappresentando però la condizione sufficiente al cambiamento urbano.

Infine, anche se non è argomento di questa ricerca, tutto ciò ci riporta alla necessità di una nuova struttura di governo del territorio a livello d'area (Municipio, ambito di quartiere o altra porzione sub comunale), che veda più da vicino il coinvolgimento degli attori economici sociali e della collettività. Dove il tema della smart grid si declini in indirizzi generali di area metropolitana, ma in realizzazioni condivise a livello di comunità ristretta, dove oneri e vantaggi di ogni iniziativa incidano in maniera diretta la collettività locale. In questa ottica il limite nelle possibili utilizzazioni delle aree dismesse è solo posto dalla nostra fantasia: mobilità, produzione energetica, artigianato, commerciale, residenziale, gestione del riciclo dei rifiuti, cultura, istruzione, ricerca, e così via ideando.

Bibliografia

Libri

- Aa. Vv. (1998), *Il recupero di aree industriali dismesse in ambiente urbano*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R. (1999), *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, Maggioli, Ravenna.
- Camagni R. (2003), *Piano strategico, capitale relazionale e community governante*, Franco Angeli, Milano.
- Gambino R. (1986), *Il riuso delle politiche urbane*, Celid, Torino
- Tosi A. (1988), *Il recupero delle aree industriali dismesse in ambiente urbano*, Franco Angeli, Milano.

Articoli

- Camagni R., Gibelli M.C. (2006), "Posizionamento competitivo e crescita della città pubblica: insegnamenti da Monaco di Baviera", *Sviluppo e Organizzazione*, 215.

Cappelli A., Pozzi C. (2011), “Scenari e opzioni per una mobilità sostenibile”, *Un rapporto per Roma Capitale*.
Gregotti V. (1990), “Aree dismesse, un primo bilancio”, *Casabella*, 564.