

NUOVE FORME DI *GOVERNANCE* PER LA CONSERVAZIONE SOSTENIBILE DEI  
CENTRI STORICI TUTELATI DALL'UNESCO

Alessio D'AURIA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientale, Università degli Studi di Napoli Federico II, via Roma 402, 80132 Napoli ([aldauria@unina.it](mailto:aldauria@unina.it))

**SOMMARIO**

Il tema centrale del paper è l'analisi di politiche e strategie di conservazione sostenibile dei centri storici tutelati dall'UNESCO. Infatti le città d'arte in genere, -e maggiormente quelle protette dal "marchio" UNESCO- rappresentano un "bene culturale complesso", che eroga un servizio immobiliare-residenziale, oltre che storico-culturale. Di particolare complessità risultano dunque le politiche di intervento sul "patrimonio culturale immobiliare", il cosiddetto *non-monumental historic fabric*, ovvero l'insieme degli edifici che costituiscono quel "patrimonio diffuso" che connota innumerevoli centri storici. La conservazione dei contesti storici urbani non può prescindere dal rapporto dialettico esistente tra la rappresentazione fisica che essi costituiscono di valori e di memoria irripetibili, e i contenuti sociali che includono. Il rapporto popolazione-beni culturali deve essere dunque tutelato e vanno esaltati i processi di produzione sociale che scaturiscono da questa interazione, come sottolineato anche dalla Carta di Nairobi (UNESCO, 1976). Verrà proposta l'analisi di alcune strategie di conservazione sostenibile messe in atto, negli ultimi dieci anni, in diverse città tutelate dall'UNESCO (Oporto, Santiago de Compostela, Fez, Recife/Olinda, Vilnius, Napoli, Quito) anche attraverso l'ausilio di specifiche società di gestione degli interventi di recupero.

## **1. INTRODUZIONE: LA CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE IMMOBILIARE. PRINCIPI E VALORI.**

Appare evidente, in questa fase dello sviluppo sociale, culturale ed economico, che il tema della tutela e del recupero del patrimonio culturale non richiede più un riesame dei suoi principi ispiratori, né una rifondazione disciplinare, quanto un più generale e chiaro impegno politico. L'esigenza di chiare scelte politiche, mette in rilievo la necessità improrogabile di un corretto rapporto tra istanze di conservazione ed utilizzo del patrimonio architettonico, problema tanto più cogente e bisognoso di chiarimento, se attiene ai centri storici e non ad un singolo monumento. Porsi tali questioni è fondamentale, giacché implica che vadano tenuti in considerazione l'interesse ed i bisogni degli abitanti locali, che sono, contemporaneamente *customers*, ossia fruitori dei servizi urbani (residenziali, localizzativi, economico-produttivi, ecc.), *stock-holders*, ossia proprietari del capitale urbano (terreni, fabbricati, ecc.), *stake-holders*, ossia lavoratori, produttori, fornitori, e comunque coloro che più di tutti e con maggiore legittimità, hanno un interesse direttamente collegato al buon funzionamento del sistema-città (Camagni, 2000).

Le politiche di intervento sul patrimonio culturale immobiliare possono assumere un ruolo centrale nelle strategie di sviluppo economico sostenibile delle comunità locali. Esse sono potenzialmente in grado di incidere positivamente sul processo di trasformazione dei contesti urbani storici degradati, sollecitando un'importante co-azione tra forze e risorse pubbliche e private. L'attività di conservazione/riqualificazione si configura dunque come una "strategia di concertazione" tra soggetti diversi (per caratteristiche, finalità, ruoli, responsabilità, competenze e razionalità) e fra tempi diversi (dal presente verso il passato, relativamente alla salvaguardia delle caratteristiche storiche del manufatto; dal presente verso il futuro, relativamente alla previsione dei bisogni e delle esigenze degli abitanti) (Molinari 2002).

La conservazione "integrata" del capitale manufatto offre l'occasione per produrre valori estetici-simbolici-storici, ed insieme valori economici e valori sociali; per potersi realizzare, il processo di conservazione richiede l'elaborazione di una forma di pianificazione strategica, interattiva, ciclica, incrementale, fortemente partecipativa, che sollecita a ragionare in modo necessariamente "strabico", attento cioè, al medesimo tempo, all'interesse individuale e a quello collettivo, ed al loro bilanciamento. Si producono così valori culturali e valori civili, a partire dal riconoscimento dei valori intrinseci. (Fusco Girard 1999). È necessaria, cioè, una valutazione di tipo "dinamico" che riconosca il rapporto di continua co-evoluzione tra valori d'uso e valori indipendenti dall'uso e che conduca ad un riequilibrio tra detti valori. Tale equilibrio tende ad essere "naturalmente" perseguito dai sistemi urbani, e sono piuttosto le distorsioni del mercato che possono comportare uno sconvolgimento. Se prendiamo in considerazione un centro storico, possiamo affermare che la sua identità è espressa all'interno

del rapporto sviluppato a lungo termine fra spazio fisico e spazio sociale, ossia fra ordine fisico e cittadini. Ciascun centro storico possiede una propria anima specifica che dipende dall'equilibrio dinamico co-evolutivo tra funzioni economiche, socioculturali, pubbliche ed ecologiche. Più in generale, l'identità di un centro storico dipende dal modo in cui i seguenti quattro sistemi sono interrelati: il sistema economico privato, quello economico pubblico, quello economico sociale e quello economico naturale (Zamagni, 1995). Da questo sistema complesso segue il valore complesso. All'interno di un centro storico, il valore di esistenza ha dato luogo a determinati valori di uso e a determinati valori relazionali. Alcuni di quei valori d'uso si sono trasformati in valori di mercato, per la presenza di attività direttamente disposte all'interno del centro storico. Queste attività, a loro volta, inducono e stimolano nuovi comportamenti e, conseguentemente, nuovi valori di uso, alcuni dei quali possono trovarsi in conflitto con il valore di esistenza. Tradizionalmente, infatti, gli abitanti delle città storiche, sono "costretti" ad accettare il riconoscimento del valore culturale, sebbene spesso essi non ne beneficino direttamente: senza un uso sociale, ogni scelta di intervento sul patrimonio architettonico, che eroghi anche un servizio di tipo residenziale, risulterà certamente discutibile, e comunque non determinerà le condizioni per la sua sostenibilità. Il patrimonio culturale immobiliare, il cosiddetto *nonmonumental historic fabric* (Serageldin, 2000) è percepito dagli abitanti in chiave prettamente utilitaristica, in quanto costruito per servire i suoi utenti attuali e destinato a essere dismesso quando divenuto fisicamente o funzionalmente obsoleto.

Le strategie di conservazione devono dunque porsi il problema dei costi di recupero spesso proibitivi per i residenti in assenza di una significativa assistenza pubblica. Risulterà opportuno elaborare una strategia che si muova lungo l'asse "diritti di proprietà, incentivi, regolamentazioni": la sfida consiste infatti nel convertire i *diritti di proprietà* in *diritti di sviluppo*, passando da un'economia *di rendita*, contraddistinta cioè da staticità, ad un'economia *di servizi*, più dinamica, orientata all'esaltazione delle vocazioni culturali di un territorio (Grefe 2000). Elaborare siffatta politica economica significa predisporre una programmazione dello sviluppo dell'intera città e non solo del centro storico.

## **2. LA RIQUALIFICAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE IMMOBILIARE COME STRUMENTO DI SVILUPPO E DI GOVERNANCE URBANA**

È noto che un qualunque bene culturale, ma in particolar modo un centro storico, eroga una serie di funzioni, o meglio di servizi (sn), i cui effetti positivi sono tangibili e presenti non solo a livello microterritoriale, ma in molti casi a scala regionale e addirittura sovraregionale. Un centro storico eroga innanzitutto un servizio primario di tipo immobiliare- residenziale (s1); un servizio di tipo culturale (s2) che può avere semplicemente carattere storico, di

testimonianza concreta attraverso cui rileggere un pezzo di storia passata locale, una serie di usi e costumi; ma può avere anche rilevante carattere architettonico e quindi esprime una funzione scientifico-documentativa (s3) circa l'impiego di determinati materiali e tecniche costruttive e di caratteristiche distributive. Eroga inoltre un servizio che si potrebbe definire di tipo estetico-percettivo (s4) legato a quello culturale-architettonico precedentemente espresso, ma svincolato dal suo riconoscimento quale testimonianza culturale e direttamente dipendente invece, dalle sue qualità estetiche, dall'equilibrio formale e compositivo. Questi due servizi erogati da un centro storico rappresentano dei servizi che potremmo definire intrinseci, indipendenti da una domanda d'uso, cioè servizi erogati dai centri storici per il solo fatto di esistere. Da questi dipendono dei servizi definibili indiretti o aggiuntivi, come ad esempio un servizio educativo-formativo (s5), dipendente appunto dalla rarità, dallo stato di conservazione, dalla qualità dei manufatti e delle architetture, un servizio di tipo ricreativo (s6), collegato alla fruizione del centro storico tout-court; e quello di tipo economico-produttivo (s7) per tutti quanti utilizzano la qualità del bene culturale quale plusvalore della produzione artigianale commerciale o terziaria in genere.

Pertanto, gli obiettivi associabili ad un processo di riqualificazione di un centro storico, si dispiegano in un vero e proprio sistema complesso, caratterizzato da multidimensionalità (poiché coinvolge più sfere di strumentazioni e di competenze fra esse integrate), multiscalarità (poiché estende il suo ambito operativo attraverso più scale d'azione), oltre a coinvolgere una pluralità di soggetti. Tale sistema complesso di obiettivi potrebbe essere identificato in (Fusco Girard, 1987):

- l'eliminazione dell'obsolescenza fisica, e quindi la conservazione, dei valori storico-architettonici;
- il miglioramento degli standards abitativi ed urbanistici, nonché di quelli ambientali;
- il miglioramento della base economica locale, grazie alla localizzazione di nuove attività produttive, nonché il potenziamento di quelle già esistenti;
- il miglioramento dell'accessibilità all'interno dell'area urbana da riqualificare;
- la tutela delle classi sociali insediate ed il consentaneo miglioramento delle loro relazioni sociali;
- una maggiore efficienza nella gestione dei servizi pubblici;
- il miglioramento nella struttura dell'occupazione;
- la tutela delle tradizioni locali;
- la tutela dell'immagine complessiva (anche da un punto di vista estetico-percettivo) dell'area;
- il miglioramento del sistema del traffico;
- il miglioramento della urbanizzazione e della rete di infrastrutture, al fine di incentivare la localizzazione di nuove attività;

- il sostegno alle attività locali tradizionali, specialmente quelle legate all'artigianato ed al commercio minuto;
- la garanzia, infine, di policentricità e polifunzionalità del tessuto urbano.

Secondo l'approccio proposto da J. Rothenberg (1967), un programma di riqualificazione urbana passa attraverso la definizione di obiettivi, sia impliciti che espliciti, finalizzati al generale miglioramento della quantità e della qualità di beni e servizi nonché delle attività del contesto urbano. Tali obiettivi -orientati verso l'equità sociale prima ancora che verso la sostenibilità ambientale- possono essere così riassunti:

- eliminare il degrado fisico degli edifici;
- offrire opportunità in termini di maggiore coesione sociale, nuova occupazione e pari opportunità;
- fornire un alloggio decoroso, sicuro e igienico alla collettività interessata in un ambiente adeguato;
- rivitalizzare le aree commerciali interne;
- mantenere e/o sviluppare le infrastrutture e i servizi;
- attrarre e/o mantenere un adeguato numero di famiglie a reddito medio;
- incentivare attività produttive non inquinanti;
- accrescere le capacità finanziarie dell'amministrazione locale.

Il successo delle strategie di conservazione/riqualificazione del patrimonio culturale urbano è inestricabilmente collegato all'efficacia delle operazioni del mercato immobiliare (Listokin, 1998). In effetti le operazioni di rigenerazione urbana sono richieste proprio laddove il mercato immobiliare è fragile, il settore privato è cauto se non addirittura assente sulla possibilità di eventuali investimenti, ed infine il livello dell'attività economica è in un stato di ribasso. Tradizionalmente tali aree sono state considerate dal settore privato come zone di rischio e d'incertezza e richiedono una qualche forma di intervento da parte del settore pubblico volto ad incentivare l'attività di mercato. Il ruolo dell'attore pubblico e di quello privato è al centro di un considerevole dibattito sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo. I meccanismi per incentivare gli investimenti privati all'interno di aree degradate possono includere un appoggio diretto all'investitore attraverso regimi di concessione, oppure indiretto attraverso la creazione di infrastrutture e il miglioramento ambientale, nonché l'erogazione di obbligazioni o mediante riduzioni nella tassazione (Adair et al, 1998). Dato che uno stock immobiliare degradato rappresenta di fatto un'utilizzazione sub-ottimale di risorse è verosimile che la sua riqualificazione comporti dei benefici. Il beneficio principale è rappresentato da una maggiore diffusione dell'attività di manutenzione e di riqualificazione del patrimonio, con evidente aumento del valore d'uso dello stesso, che è caratterizzato da un'età notevole e quindi da condizioni/caratteristiche che riducono fortemente tale valore d'uso. Una aliquota di tale incremento di valore d'uso si trasforma in incremento di valore di scambio sul mercato immobiliare. Infatti, il valore di mercato di un immobile dipende da una

serie di caratteristiche intrinseche ed estrinseche. Carlo Forte individuò queste caratteristiche in: localizzazione, prospicienza, ubicazione, orientamento, luminosità, grado di finitura e funzionalità, panoramicità, soleggiamento. Con la riqualificazione è possibile incidere in particolare su alcune caratteristiche quali il grado di finitura e funzionalità e talvolta la luminosità. Orbene l'incidenza stimata di tali caratteristiche è pari al 12%-20% (Forte e de' Rossi, 1974)

Si può prevedere pertanto che un intervento di riqualificazione possa comportare un aumento del valore immobiliare (che riflette appunto un'aliquota del valore d'uso) compresa tra l'8% ed il 12%. Questo incremento di valore immobiliare può aumentare se alla singola operazione di recupero seguirà la conseguente riqualificazione dell'intero edificio, e successivamente dell'intero distretto o quartiere.

Si può affermare che le principali categorie di benefici, diretti ed indiretti, siano dunque:

- l'aumento del valore patrimoniale e del valore di mercato degli immobili nell'area;
- la valorizzazione degli immobili nelle aree limitrofe (*spillover*);
- l'aumento del gettito fiscale determinato dal plusvalore immobiliare;
- la riduzione dei costi sociali dovuti alla presenza di aree degradate.

Nella misura in cui un processo di riqualificazione sortisce effetti benefici in grado di innescare un processo di sviluppo più ampio, si determina un incremento delle attività che preesistevano nel contesto, prima dell'intervento, ma soprattutto uno spostamento verso l'alto del livello dei servizi che siano connessi oltre che con una utilizzazione attuale, con una utilizzabilità potenziale. Ciò significa che la riqualificazione del patrimonio culturale immobiliare –specie se in esso si concentrino una serie di servizi di elevata qualità- modifica l'insieme delle interrelazioni preesistenti nel contesto ed accresce in modo proporzionale i servizi che dispiega, determinando effetti di tipo moltiplicativo anzitutto a scala locale. In particolare per alcune attività commerciali, attività artigianali ed attività terziarie, il flusso di ricchezza indotto dalla presenza del patrimonio culturale riqualificato può essere estremamente elevato. Si viene in pratica a creare un nuovo tipo di economia di localizzazione, che sfrutta la presenza di una risorsa culturale rigenerata, come esternalità positiva: è facile prevedere, cioè, che per determinati tipi di attività commerciali e terziarie, la presenza di un centro storico riqualificato, determini un aumento della quantità di beni e di servizi collocati sul mercato, conseguente al consentaneo aumento di utenti che possono usufruire del patrimonio riqualificato (Lichfield, 1988).

Inoltre si è visto (Ashworth, 1994) che il turismo culturale urbano può essere uno strumento valido per la valorizzazione dei beni culturali, poiché accresce la capacità attrattiva urbana, generando una più elevata domanda di servizi, in grado di potenziare l'obiettivo di uno sviluppo urbano sostenibile. Tuttavia è opportuno rilevare che sarebbe sbagliato fare riferimento alle sole potenzialità del settore turistico, che, tradizionalmente, è già in grado in maniera autonoma di stimolare una domanda di servizi caratterizzati da elevata capacità

occupazionale diretta ed indiretta. Certamente il contributo dell'attività turistica al perseguimento di buona parte degli obiettivi di cui sopra, e quindi al miglioramento della base economica, sono considerevoli, e dipendono anche dagli effetti moltiplicativi della spesa turistica, che, nella misura in cui sono "trattenuti", all'interno della medesima area, contribuiscono a stimolare la domanda di nuove attività e servizi connessi, e quindi ad incentivare l'occupazione. Il turismo culturale ha però anche degli effetti negativi, che riguardano, ad esempio, le spese pubbliche per servizi e infrastrutture, non destinate direttamente al mercato turistico (manutenzione delle strade e dei monumenti, servizi di trasporto, raccolta di rifiuti, polizia urbana), ma che vengono utilizzate dai turisti. Produce inoltre effetti negativi indotti, i quali sono spesso difficilmente traducibili in termini monetari, e includono l'inquinamento e il deterioramento del paesaggio o del patrimonio, la congestione del traffico, il sovraffollamento di alcuni quartieri, la lievitazione del costo della vita a causa dell'elevato livello dei prezzi, che rende le funzioni urbane meno accessibili a tutti gli utilizzatori potenziali e una modificazione della struttura dell'offerta di beni e servizi, che si orientano esclusivamente verso la domanda turistica. Tali effetti, oltre a ridurre la qualità della vita per i residenti, a lungo andare influiscono sulla qualità dell'esperienza turistica, deteriorandola. (Mossetto, 1992). Il moltiplicarsi degli alberghi e delle strutture di servizio per i turisti, il conseguente aumento del valore degli edifici, la scomparsa dei negozi di prima necessità, la forte concentrazione di visitatori portano alla sostituzione delle funzioni legate ai bisogni locali e alle attività tradizionali trasformando i centri storici in luoghi monofunzionali. In questi casi gli abitanti, costretti a servirsi dei costosi servizi per turisti sono spinti verso la periferia o le zone limitrofe e trasferendovi anche le loro attività economiche contribuiscono non solo allo spopolamento del centro storico ma anche alla perdita di posti di lavoro.

Nei casi più estremi la competizione tra usi alternativi del territorio determina un assoggettamento dei centri storici alla monocultura turistica, arrivando al cosiddetto *crowding out* o effetto di spiazzamento: le attività più redditizie (quelle turistiche) spingono all'esterno della città le altre attività marginali (residenziali e artigianali), rendendo precaria la continuità stessa della città che si fonda invece, come abbiamo visto, nella diversificazione delle funzioni urbane. Questo meccanismo impoverisce il tessuto sociale e finisce per trasformare l'oggetto stesso della domanda turistica culturale (la città) in offerta banale e ripetitiva.

Ci si trova di fronte ad un paradosso pensando al turismo culturale urbano: laddove il fenomeno non è particolarmente importante esso viene invocato come motore per lo sviluppo economico e la rivitalizzazione di centri che hanno perduto la propria base economica tradizionale, mentre nelle città dove il fenomeno è storicamente importante, prevale talvolta la coscienza delle esternalità negative che esso provoca.

Una politica di riqualificazione e rivitalizzazione tesa a valorizzare le diversità e le peculiarità di un centro storico, può certamente contribuire a porre le condizioni di convenienza per la localizzazione di nuove attività economiche, nonché per il potenziamento di quelle già

esistenti, dal momento che aumenta la capacità di attrazione naturalmente emanata da un centro storico. In assenza di tale prospettiva tutte le risorse locali rimarrebbero latenti, e cioè ad uno stato solo “potenziale”. Ciò acquisisce maggiore veridicità se si pensa che spesso le aree di antico impianto sono sede di attività produttive “sommerse”, per le quali è indispensabile disegnare un assetto nuovo ed un futuro ruolo all’interno del contesto economico urbano. In questa prospettiva si può sicuramente affermare che la conservazione è un’attività coerente anche con la predisposizione delle nuove condizioni per lo sviluppo economico, contribuendo a migliorare il "potenziale di innovazione" di una città, cioè a rendere le città stesse delle cosiddette "incubatrici per l'innovazione", con positivi effetti sul territorio sia a scala locale che regionale. Detto in altri termini, la riqualificazione è un'azione che può contribuire alla strategia tesa a fare ridiventare le città i nuovi "poli di sviluppo" del territorio, come è avvenuto, ad esempio, seppure con modalità e con tempi differenti, a Bilbao, a Barcellona e a Glasgow.

### **3. UN CASO PARTICOLARE: LE *WORLD HERITAGE CITIES***

Le *Direttrici Operative* della Convenzione del Patrimonio Mondiale, elaborata nel 1972 al fine di creare una lista di siti (naturali e culturali) denominati “patrimonio dell’umanità”, descrivono i criteri che consentono di esaminare e paragonare gli insiemi urbani che possono essere iscritti in tale lista.

Secondo la Convenzione, in riferimento ai siti culturali, possono essere inclusi nella lista singoli monumenti, insiemi di edifici ed interi quartieri o città, che presentino un “valore universale eccezionale”. Questo impone che i siti culturali designati a essere classificati “patrimonio dell’umanità”, rispondano ad almeno uno dei sei criteri culturali, la cosiddetta “prova di autenticità”, e dimostrino di essere accuratamente preservati.

I sei criteri sono i seguenti:

1. rappresentare una realizzazione artistica unica, un capolavoro dello spirito creatore dell'uomo;
2. avere esercitato un'influenza considerevole durante un determinato periodo o in una determinata area culturale, sullo sviluppo dell'architettura, delle arti monumentali o dell'organizzazione territoriale;
3. portare una testimonianza unica o almeno eccezionale su una civiltà scomparsa;
4. offrire un esempio eminente di una tipologia costruttiva o di un insieme architettonico che illustra un periodo storico significativo;
5. costituire un esempio eminente di un habitat umano tradizionale, rappresentativo di una cultura, e diventato vulnerabile sotto l'effetto di mutazioni irreversibili;
6. essere direttamente e materialmente collegato ad avvenimenti particolari o ad idee o credenze, avendo un significato universale eccezionale.



Ovviamente, nella stessa misura in cui tali città posseggono caratteristiche speciali, presentano anche problemi straordinari. La tentazione di avvolgerle in una protezione totale e oppressiva; di eliminare le attività ritenute “incompatibili” -persino sradicando alcuni dei suoi abitanti-, di bloccarne i processi evolutivi; in una parola di “monumentalizzarle”, può risultare quasi irresistibile. In questa situazione, qualsiasi processo dinamico è inibito e risulta assente qualsiasi concreta prospettiva di sostenibilità. Un museo, infatti, indipendentemente dalla scala alla quale viene realizzato, e pur sempre un museo: i suoi “pezzi” restano sempre uguali -può casomai aumentare la collezione- e la sua capacità di mantenersi richiede un supporto finanziario esterno perenne.

Il tema della conservazione sostenibile dei centri storici tutelati dall'Unesco si presenta dunque particolarmente complesso: è certamente più complesso della conservazione di un centro storico non tutelato, non tanto per implicazioni di natura artistica ed estetica, quanto per implicazioni di natura politica, per il fatto stesso che necessario rendere conto all'Unesco dell'operato svolto. È parimenti operazione ben più complicata della conservazione di un singolo momento seppure con destinazioni d'uso e funzioni adattate alla vita contemporanea: la multiscalarità e la multidimensionalità dell'operazione comportano che si debba tenere in debito conto gli interessi di tutti gli *stake-holders* coinvolti. In questo caso specifico l'intera città o comunque l'intero centro storico è esso stesso patrimonio e in quanto tale diventa una risorsa capace di produrre reddito e occupazione; valorizzarlo, dunque, significa renderlo suscettibile di attrarre nuovi segmenti di domanda. Ciò determina, evidentemente, un cambiamento dello scenario decisionale: se infatti la mera tutela è, generalmente, svolta dall'autorità pubblica, la possibilità di valorizzazione richiede l'intervento di più fattori, e quindi competenze tecniche diverse, possibilità finanziarie, capacità imprenditoriali, per cui essa deve essere necessariamente interattiva e multiattore. Tuttavia le richieste sempre più complesse che provengono da società civile, con ingresso sulla scena di razionalità multiple, rendono più difficili le scelte tra priorità diverse, tra diverse modalità di intervento e anche tra tipologie di finanziamento col rischio di condurre ad una assenza di visione strategica complessiva, compromettendo dunque lo stesso ruolo economico del patrimonio.

Riferendosi dunque in particolare al “patrimonio culturale urbano diffuso” che connota i centri storici delle città tutelate dall'Unesco, va sottolineato che, a differenza del patrimonio monumentale, il bene è oggetto dei processi di mercato, il che implica che il suo spazio analitico e di misura sia tridimensionale (Mossetto, 1992) e incluso, a pieno titolo, nei tre grandi sottosistemi di cui si compone una città: il sistema economico, il sistema sociale, il sistema fisico (ambientale e culturale). Al *trade-off* tradizionalmente connaturato alla gestione dei beni culturali, tra obiettivi che interpretano tali beni essenzialmente in base alle loro caratteristiche storiche, artistiche e simboliche intrinseche (ossia il perseguimento dei principi riferiti al sistema fisico), ed obiettivi che considerano il patrimonio culturale come strumentale per il conseguimento di finalità riferite allo sviluppo economico, quali il

risanamento della finanza pubblica, lo sviluppo economico locale, il turismo, l'occupazione, ecc. (ossia il perseguimento dei principi riferiti al sistema economico), si aggiunge un *trade-off* tra questi obiettivi e quelli relativi ai diritti ed alle esigenze dei cittadini/abitanti.

È necessario, pertanto, che il rapporto popolazione-beni culturali venga tutelato esaltando i processi di produzione sociale che scaturiscono da questa interazione, come sottolineato anche dalla Carta di Nairobi (UNESCO, 1976).

È evidente come, specialmente nel corso dell'ultimo decennio, sia aumentata la sensibilità sociale verso gli aspetti relativi alla qualità della vita e ai valori immateriali che il patrimonio culturale rappresenta, non solo sotto l'aspetto della fruizione, ma soprattutto dal punto di vista della partecipazione alla "costruzione" del patrimonio stesso, ossia il conferimento di significato da parte dei cittadini a quelle parti di città o comunque a quel capitale manufatto posti al confine tra "patrimonio" e "non patrimonio", il cui destino non è stabilito con certezza, e cioè il cosiddetto *patrimonio culturale banale* (Soedstrom, 1994) che scaturisce, appunto, da un processo di produzione sociale.

### *3.1 POLITICHE E STRATEGIE DI CONSERVAZIONE MESSE IN ATTO DALLE CITTÀ TUTELE DALL'UNESCO: ALCUNE BEST PRACTICES.*

Nel corso degli ultimi dieci anni molte città tutelate dall'Unesco hanno messo in pratica piani e programmi innovativi per la conservazione e riqualificazione sostenibile dei centri storici o comunque dei contesti storici urbani protetti. Ciò dipende in larga parte -prima ancora che da esigenze effettive dovute a deperimento fisico e obsolescenza funzionale- da un processo di riappropriazione culturale, fondamentale per relazionarsi criticamente rispetto alle reti globali. Per poter attivare tale processo virtuoso, infatti, è necessario attivare un rapporto operativo reale col territorio, valorizzandone il potenziale ed orientandone gli sviluppi. In tale ottica assumono importanza sempre crescente quelle che un tempo si chiamavano "vocazioni territoriali" e che oggi si preferisce denominare "vantaggi competitivi". Le prime erano concepite come proprietà stabili ed immutabili dei luoghi, e quindi individuabili come componenti oggettive del *milieu* locale, mentre oggi si dà a quelle caratteristiche una connotazione marcatamente soggettiva; con esse si vuole cioè indicare gli appigli, le leve di possibili azioni locali di sviluppo, i vantaggi che si possono trarre interagendo con le condizioni fisiche e culturali specifiche dei luoghi. Questo perché non è ragionevolmente possibile pensare di "tenersi fuori" dai processi di globalizzazione, ma è possibile pensare di attivare una dialettica con le sue dinamiche proprio a partire dalle specificità territoriali, purché tali specificità posseggano un retroterra culturale, un patrimonio sociale incorporato. Questo è il motivo per cui molte delle esperienze analizzate sono state messi in pratica in città di paesi in via di sviluppo, tra cui emergono i casi, qui analizzati, di Olinda/Recife, Quito e Fez (Steinberg, 1996).

In America Latina è particolarmente interessante l'esperienza della *Inter-American Development Bank*, che per prima ha sperimentato il coinvolgimento di banche di sviluppo multilaterale nella conservazione del patrimonio culturale urbano (Rojas, 2002). Sin dagli anni '70 e fino alla metà degli anni '90, i prestiti erano direttamente erogati dalla banca per i governi centrali. A partire dalla metà degli anni '90, questa banca ha iniziato una seconda generazione di investimenti nella protezione del patrimonio culturale urbano; tali investimenti includevano oltre al finanziamento delle spese pubbliche per le infrastrutture e per il recupero di spazi pubblici e collettivi, anche risorse per promuovere forme di partenariato pubblico-privato per la conservazione dei distretti storici, con particolare riferimento a quelli tutelati dall'Unesco.

La prima operazione che ha utilizzato questo rinnovato approccio fondato sul partenariato si è avuta nel 1994, quando la *Inter-American Development Bank* erogò un prestito di 42 milioni di dollari alla municipalità di Quito, per il recupero del nucleo centrale del centro storico della città. La municipalità di Quito intraprese quindi un'implementazione di una prima fase di investimenti per recuperare settantadue isolati, grazie alla *join-venture* con capitali privati. Una speciale agenzia a capitale misto denominata *Fonsal* (*Fondo de Salvamento*) ha operato con i fondi messi a disposizione dalla municipalità, da investitori privati, e dalla banca, al fine di eseguire i progetti di recupero sulle unità immobiliari successivamente vendute. Questa agenzia è autonoma e autosostenibile dal punto di vista finanziario e gestionale pur avendo comunque il continuo supporto della municipalità di Quito al fine di ottimizzare il processo di riabilitazione. Grazie a questo programma di conservazione gestito da questa agenzia mista sono stati formulati anche degli incentivi per il rinnovo urbano: infatti i proprietari delle abitazioni che hanno effettuato operazioni di recupero sono stati esentati dal versare le tasse di proprietà per otto anni, fino all'ammontare dell'investimento stesso. Inoltre i proprietari possono negoziare con l'agenzia speciali *fiscal breaks*, trasferendo il mancato valore di trasformazione di un edificio storico al di fuori del centro storico stesso. Questo meccanismo, conosciuto come *transferable development rights* (TDR), tende ad incoraggiare i proprietari a investire nella conservazione e nel rinnovo degli edifici storici e a scoraggiarli dalla trasformazione o addirittura dalla demolizione di degli stessi, compensando la perdita dovuta alla mancata trasformazione offrendo possibilità alternative di sviluppo in apprezzamenti di terra esterni all'area centrale. Il limite maggiore di questa tipologia di recupero urbano fondato sulla perequazione, è quello di non tenere conto delle esigenze dei gli abitanti non proprietari; a Quito, infatti tale operazione ha riscosso un successo solo parziale e ha comunque condotto ad un profondo rinnovamento nelle proprietà del centro storico producendo effetti, seppure limitati, di *gentrification*. La *Fonsal* comunque, lavorando con la comunità, controllando i costi e gestendo l'assistenza finanziaria, anche con l'ausilio della municipalità, è riuscita a limitare questo processo, consentendo a circa 75% degli occupanti originali di restare nelle proprie abitazioni recuperate.

Un altro episodio significativo che vede coinvolta la *Inter-American Development Bank*, è il cosiddetto *Urban Heritage Rehabilitation Program* in Brasile. Il ministero alla cultura del Brasile dovendo fronteggiare la sfida della tutela della conservazione di più di 16.000 siti considerati patrimonio nazionale, si impegnò nel 1998, con l'ausilio di questa banca di investimenti, a introdurre riforme fiscali e finanziarie per agevolare la conservazione del patrimonio culturale urbano. L'obiettivo fondamentale era di utilizzare fondi federali, pari a circa 50 milioni di dollari, per attirare fondi privati per una quota almeno pari ad essa, per la riabilitazione, la conservazione e la riqualificazione di alcuni centri storici sotto la protezione del governo federale. In particolare sono stati preparati di progetti per quattro città tutelate dall'UNESCO, San Luis de Maranhao, Ouro Preto, Olinda, Recife, che si configurano pertanto come *network* di progetti pilota per finanziare e promuovere forme di partenariato tra pubblico e privato per la conservazione del patrimonio. Nell'ambito di questo partenariato, il settore pubblico si trova ad agire come un catalizzatore, come facilitatore per l'investimento privato.

Difatti, a differenza di Quito, in questi casi non è stata creata una vera e propria agenzia ad hoc ma è stato creato uno specifico ufficio municipale per promuovere la conservazione ma specialmente con un ruolo di coordinamento degli investimenti privati. Un esempio particolarmente significativo di questo tipo di istituzione è il *Recife Barrio Office*, organizzato dalla municipalità di Recife per realizzare il piano di recupero del Barrio di Recife. Il compito dell'ufficio era quello di coordinare l'azione di investitori e di organizzare la domanda facendo incontrare le esigenze dei proprietari e dei gli investitori, riducendo i rischi reali o percepiti per i privati. Nella fase iniziale di implementazione del programma, quando sia i proprietari che gli investitori mostravano riluttanza a investire nel processo, l'ufficio di riabilitazione, grazie a dei poteri speciali, acquistò alcune proprietà e le recuperò con fondi pubblici al fine di dimostrare l'impegno dell'amministrazione per la riqualificazione del barrio e la fattibilità di investimenti nella conservazione e nella riqualificazione del patrimonio culturale urbano.

Il progetto di conservazione della Medina di Fez è fondato su due obiettivi principali: il recupero del patrimonio e la lotta alla povertà. La città di Fez, infatti, è caratterizzata da un processo di degrado ambientale ed economico a causa, innanzitutto, della pressione demografica. Il 60% della popolazione proviene, infatti, dalle aree rurali, con forte crescita del settore dell'economia informale. Circa l'81% del totale di edifici della Medina di Fez (più di 11.000) posseggono una elevato valore storico artistico. Dei quasi 14.000 edifici presenti nella Medina il 40%, e cioè più di 5000 edifici, è diroccato mentre il restante 10% sta per crollare o è già in stato di rovina.

La premessa fondamentale è che il patrimonio culturale nel suo complesso e non esclusivamente i singoli monumenti debba essere il fulcro di questo esercizio di recupero. Pertanto il progetto si è basato sul recupero della città per i residenti locali e non per i turisti o per i visitatori: se il progetto si fosse basato su di interessi e sui valori che i turisti danno alla

Medina l'attenzione si sarebbe focalizzata esclusivamente su alcuni importanti monumenti e moschee e non anche sul tessuto urbano, che pure risulta particolarmente degradato, ma è privo di attività turistica, e che pertanto sarebbe stato destinato ad un progressivo abbandono. Nel progetto, sostenuto finanziariamente dalla Banca Mondiale, per la prima volta i criteri non sono stati solo quelli di verifiche di fattibilità finanziaria, ma anche di fattibilità sociale e culturale. In altri termini, l'approccio è stato più ricco di quello tradizionale perché il patrimonio culturale è considerato sia come "motore" per mantenere l'identità culturale che come occasione di lavoro, soprattutto per i giovani con particolari qualifiche, attraverso la costituzione di micro-imprese collegate alla riqualificazione. Tale programma ha previsto anche l'erogazione di contributi a fondo perduto fino al 20% per incentivare l'operatore privato a riqualificare il patrimonio residenziale.

È stato stimato che complessivamente possano essere creati circa 10.000 posti di lavoro nel campo del recupero urbano e del restauro. Molti di questi posti di lavoro (circa 5.000) sono stati mantenuti anche nel lungo periodo nel senso che non sono stati posti di lavoro perduti in una volta terminata l'operazione di recupero, ma si è assistito alla creazione di un notevole numero di microimprese specializzate di questo tipo di lavori. È stata calcolata anche una "*leverage ratio*": è stato stimato infatti che per ogni dollaro di spesa pubblica il progetto ne abbia attratto tre di investimento privato. Ciò ha comportato anche un notevole incremento nelle entrate fiscali generate sia dalle attività commerciali che da quelle residenziali, considerando che la superficie complessiva recuperata è dell'ordine di circa 200.000 metri quadrati.

Gli impatti positivi del progetto possono essere dunque riassunti in: miglioramento delle condizioni sanitarie e di salute; tutela dell'ambiente storico culturale; promozione di investimenti privati: investimenti in abitazioni, investimenti in microimprese, e attività commerciali; creazione di posti di lavoro; rafforzamento delle capacità istituzionali

Il progetto della Medina è di "conservazione integrata" perché si riferisce non solo al patrimonio edilizio, ma anche alle attività economiche, a quelle sociali e culturali, alla rete dell'accessibilità ed ai servizi idrico-fognari. Inoltre enfatizza le questioni di sviluppo locale e la lotta alla povertà, attraverso la promozione di azioni decentralizzate e di *good governance* urbana (Serageldin et al, 2000).

Molteplici sono le esperienze di conservazione sostenibile del patrimonio culturale urbano messe in atto da alcune città europee tutelate dall'Unesco. Tra di esse, risultano particolarmente significativi i casi di Oporto, di Vilnius, di Santiago de Compostela, di Napoli.

Tutti questi casi presentano notevoli differenze tra loro, innanzitutto per la situazione di partenza, ma ognuno di essi è a suo modo emblematico del tentativo di perseguimento di un progetto di conservazione urbana orientata verso lo sviluppo sostenibile.

Il caso Oporto, ad esempio, rappresenta un fulgido esempio innanzitutto di sostenibilità istituzionale e politica: la città di Oporto ha infatti usufruito dei finanziamenti sia della prima che della seconda sessione di Urban, cui vanno aggiunti i finanziamenti relativi ad un Progetto Pilota Urbano. Nel giro di cinque anni, dal '94 al '99, dunque, Oporto ha messo in atto una politica di conservazione e riqualificazione del proprio patrimonio urbano fondata su un processo incrementale e su una logica addizionale, tali da autoalimentare l'intero programma di riqualificazione. I punti qualificanti di questi progetti, che hanno riguardato gran parte del centro storico tra cui il famoso Bairro da Sè, particolarmente degradato sono stati, tra gli altri, il miglioramento dell'ambiente fisico innanzitutto, perseguito attraverso la creazione di ampie zone a verde, l'installazione di arredo urbano, la ripavimentazione di strade e di piazze; a ciò ha fatto seguito un miglioramento dal punto di vista della infrastrutturazione primaria di cui il centro antico era carente; la promozione di attività culturali mediante la creazione di un museo archeologico nel quale sono stati conservati gli oltre 200.000 frammenti e elementi di interesse storico, incluso ceramiche di origine romana, rinvenuti durante i lavori di recupero; la valorizzazione delle attività commerciali nonché la creazione di nuovi posti di lavoro (più di 35 nuovi negozi stabilitisi nel solo distretto da Sè). Al miglioramento della qualità dell'ambiente urbano, e alla promozione del potenziale economico del centro storico e quindi anche della sua attività turistica ha fatto seguito anche un processo di ricollocazione di 85 famiglie a basso reddito per le quali era stata predisposta una politica abitativa fondata su incentivi.

Il caso di Oporto è fondato dunque sulla integrazione intersettoriale e sulla stretta attinenza dei progetti di conservazione e recupero alle dinamiche proprie del contesto locale, mediante interventi di carattere integrato che hanno migliorato la colite insediativa, colmato le carenze di servizi infrastrutture, posto le premesse per l'avvio di processi di sviluppo economico e sociale auto sostenibile.

Il programma strategico di rivitalizzazione del centro storico di Vilnius, in Lituania, che con i suoi 360 ettari è uno dei maggiori d'Europa, è stato messo in pratica sin dal 1997. Tale programma di recupero urbano ha visto la partecipazione di molteplici partner istituzionali, quali la *Edinburgh World Heritage Trust*, l'agenzia di Edimburgo responsabile della conservazione della città Georgiana, l'Unesco, la World Bank ed la *Danish and Nordik World Heritage Office*. La municipalità di Vilnius, infatti, ha puntato sulla strategia di concertazione per un approccio integrato per la rivitalizzazione della città antica, strategia che è culminata con la creazione di una struttura mista di coordinamento e gestione denominata Vilnius Old Town Renewal Agency (OTRA). Tale agenzia è stata formalmente fondata nel settembre del 1998, in conformità con le raccomandazioni di un piano strategico per la rivitalizzazione della città adottato nel '96 dalla municipalità di Vilnius e dal governo della Lituania. Il mandato dell'agenzia include lo sviluppo l'implementazione di politiche programmi di conservazione di nuovo urbano; il coinvolgimento dei cittadini e di privati in tali processi di rivitalizzazione

(difatti una delle prime azioni è stata quella di creare una associazione di proprietari di casa che, evidentemente, durante il regime sovietico era inesistente: nel 2002 ne erano state costituite 35); la promozione di investimenti; il coordinamento tra gli interessi, talvolta conflittuali, pubblici e privati nella conservazione della città storica; e infine la promozione della cooperazione tra partner istituzionali. Nel 1998 e nel 1999 sono stati stanziati 10 milioni e mezzo di dollari nel programma di riabilitazione urbana per il recupero degli edifici, la manutenzione delle facciate, il miglioramento di spazi pubblici, l'arredo urbano, il miglioramento delle infrastrutture e delle utilities. L'implementazione del programma di recupero a partire dal budget municipale, ha contribuito alla presentazione dell'immagine particolarmente attraente della città per gli investitori privati, i quali sono stati invitati a investire e hanno stimolato a loro volta lo sviluppo economico nel centro storico. Tale strategia ha dato i suoi frutti: nel '98 e nel '99 la maggior parte dei fondi investiti dai privati (attorno 50-60%) era per progetti commerciali; tra il '99 e il 2000 investimenti privati per il recupero dell'edilizia residenziale storica è passato dal 23 al 51%. Va osservato che le condizioni di partenza del centro storico di Vilnius erano particolarmente favorevoli: già nel '98 la disoccupazione si aggirava al non più del 6,4%; gli introiti derivanti dal turismo culturale erano elevati e via via crescenti (nel 1995, 500.000 turisti avevano visitato Vilnius, nel 1999 erano aumentati quasi del 15%).

OTRA ha elaborato per gli anni 2000-2002 un nuovo programma di rivitalizzazione della città storica fondato, essenzialmente sulla *building community capacity*, che riguarda il coinvolgimento dei residenti e del settore privato nei processi di rinnovo urbano ed il coordinamento dei fondi pubblici e privati; e sulla cooperazione interregionale istituzionale innanzitutto con altre città patrimonio mondiale dell'umanità, con organizzazioni internazionali -quali l'ICCROM, l'ICOMOS, l'UNDP e l'Unesco- e la partecipazione ai programmi dell'unione europea.

Nel caso di Vilnius appare dunque evidente come l'attore pubblico, attraverso la mano dell'agenzia ad hoc, si sia ritagliato un ruolo di *enabler* per l'attrazione e la generazione di investimenti privati, innescando un meccanismo virtuoso attento al tempo stesso alle esigenze degli abitanti ed agli interessi dei privati.

Il caso di Santiago de Compostela, tra quelli analizzati, è certamente uno dei più significativi. Il nucleo storico della città (capitale della Galizia e famosissimo luogo di culto e pellegrinaggio) ha sempre mantenuto un livello di vitalità notevole. Ciò nonostante alcuni sintomi in di crisi incominciavano ad apparire: nel 1994 il 16% delle case erano vuote, gli affitti erano elevati, si assisteva a una progressiva perdita di abitanti e secondo le stime del comune all'inizio degli anni '90 circa il 40% delle case richiedeva una riqualificazione. A ciò andava aggiunto il progressivo invecchiamento della popolazione, il traffico veicolare sempre più congestionato, gli spazi pubblici e collettivi soggetti al deterioramento o ad usi impropri, il che conduceva inevitabilmente a forme di marginalizzazione sociale dell'ambiente urbano.

Le priorità stabilite dall'amministrazione locale per l'area erano fondate essenzialmente sulla conservazione del patrimonio costruito e dell'ambiente; sulla preservazione del carattere residenziale del centro storico e, quindi, sul miglioramento delle qualità di vita dei residenti; sul consolidamento di attività urbane con una consentanea decentralizzazione di funzioni non compatibili. Le strategie erano quindi centrate su un programma di conservazione integrata che riguardasse non solo le abitazioni (1270 edifici, 2400 case), ma anche il miglioramento e l'installazione di nuovi spazi verdi; l'eliminazione del traffico veicolare dal centro storico con la creazione di infrastrutture pedonali a larga scala e nuovi percorsi pedonali. Queste erano le priorità e le strategie del *plan especial*. Per l'implementazione di tale programma di recupero dell'edilizia residenziale del centro storico è stato creato a Santiago un ufficio ad hoc denominato *Oficina de Rehabilitación*. I criteri di intervento sono stati quelli di una riabilitazione leggera che conservasse la tipologia ed i materiali tradizionali. Il compito principale dell'ufficio è stato quello di seguire ciascun progetto in tutte le sue fasi, dal supporto ai cittadini nelle procedure burocratiche ed amministrative alla assistenza tecnica fino al collaudo dei lavori. Ma la sua funzione principale è stata quella di gestire le sovvenzioni pubbliche destinate alle opere di recupero, che hanno raggiunto, in media, circa il 40% del costo totale dell'intervento, assicurando quindi tempi ridotti e certezza nella riscossione dell'incentivo da parte di proprietari. Inoltre grazie alla *Oficina de Rehabilitación* si è diffusa la cultura del recupero tra i cittadini, anche a livello tecnico professionale grazie all'organizzazione di corsi speciali in cui si insegnano le tecniche di recupero dell'edilizia storica.

Le strategie promosse dalla amministrazione locale di Santiago de Compostela attraverso questo suo particolare ufficio hanno permesso di mantenere il carattere del centro storico e il suo ruolo all'interno della città, dal momento che il recupero ha riguardato la conservazione fisica del patrimonio abitativo, ma soprattutto ha permesso di evitare fenomeni di terziarizzazione e l'espulsione dei residenti grazie alle sovvenzioni concesse ai proprietari, alle politiche per gli alloggi, ad accordi con le imprese di costruzione per calmierare i costi di recupero.

Anche in questo caso è necessario, tuttavia, sottolineare alcune condizioni di partenza particolarmente favorevoli, come la dimensione ridotta del centro storico (180 ettari) ed i finanziamenti provenienti da alcuni eventi speciali (gli anni santi del 1993 e del 1999, la scelta di Santiago come capitale della cultura per il 2000) che, comunque, l'amministrazione ha saputo sfruttare per il rilancio della città a livello non solo nazionale ma europeo.

Il programma di protezione e di riabilitazione del centro storico di Santiago (che nel 2002 ha ricevuto il premio Dubai per le *Best Practices* a Napoli) si è rivelato vincente in quanto orientato verso la sostenibilità finanziaria, per i costi contenuti di recupero conveniente di anche grazie alle sovvenzioni per i proprietari; verso la sostenibilità sociale in quanto ha interrotto l'emorragia di residenti dal centro storico e ha mantenuto ed anzi incrementato la



diversità sociale; verso la sostenibilità culturale in quanto ha tenuto in conto l'identità culturale della città storica come espressione vivente di coesistenza di funzioni multiple, di abitanti appartenenti a differenti classi sociali, di espressioni culturali diverse.

A Napoli, da pochi anni, mediante una combinazione di contributi finanziari pubblici a fondo perduto e regolamentazione del mercato delle imprese di costruzioni, si sta provando ad attivare un processo di riqualificazione diffuso e capillare su uno dei centri storici più vasti del mondo: una perimetrazione tradizionale (quello tutelato dall'Unesco) ha un'estensione di 720 ettari; quella che deriva da un atto amministrativo (la Variante di Salvaguardia al PRG del 1972) lo porta addirittura a 1700 ettari. Per perseguire questo ambizioso progetto, l'Amministrazione Comunale, si è dotata di un braccio operativo, costituendo nel 2000, in unione con l'Associazione Costruttori Edili della Provincia di Napoli, una società consortile mista per azioni denominata "S.I.RE.NA." (Società per gli Interventi di REcupero del centro storico di Napoli).

Lo scopo principale del progetto S.I.RE.NA. è quello di promuovere ed elaborare interventi di recupero edilizio all'interno delle diverse aree definite "centro storico", considerando non solo gli edifici compresi nel centro storico tradizionalmente inteso, ma anche quelli insistenti nei "centri storici" delle aree periferiche. Il recupero degli edifici e la riqualificazione dell'ambiente urbano sono perseguiti introducendo azioni di concertazione tra cittadini, forze produttive, istituzioni dedite alla ricerca scientifica e amministrazione comunale. La principale attività attualmente in corso consiste nella promozione e nell'assistenza al programma di recupero delle parti comuni degli edifici, mediante l'erogazione di contributi a fondo perduto fino a 120.000,00 € per ciascun edificio. Tale quota è stata fissata al 30% dell'importo complessivo dell'intervento, elevabile al 35% in caso di compilazione del "libretto di manutenzione" del fabbricato. Quest'ultimo è un documento che riporta nella prima sezione i dati relativi all'anagrafe dell'edificio e nella seconda sezione la programmazione degli interventi di manutenzione.

Le domande presentate per la prima *tranche* di finanziamento sono state 769, e 463 progetti sono stati accolti e finanziati, per un ammontare di investimenti stimato in 78 milioni €. Inoltre l'apporto di S.I.RE.NA. è stato fondamentale per mettere a punto la creazione di un apposito albo contenente le imprese a cui è possibile affidare degli interventi. Le imprese coinvolte sono circa 350, tutte "certificate" attraverso l'iscrizione all'elenco formulato da S.I.RE.NA. che impegna a rispettare gli adempimenti circa la sicurezza sui lavori, l'assoggettamento ai trattamenti previdenziali e l'eventuale denuncia di forme di racket.

Il progetto è evidentemente appena agli inizi e prevede una implementazione continua. Ciò nondimeno è possibile effettuare una prima parziale valutazione sugli esiti: certamente tale piano di riqualificazione ha l'obiettivo di fornire un rinnovato impulso alla riqualificazione del patrimonio storico culturale da parte dei soggetti privati, innescando una sorta di riqualificazione "spontanea", basata sull'auto-organizzazione. Nel contempo essa ha lo scopo

di ridurre l'aliquota di attività ricadenti nel settore informale dell'economia promuovendo dunque la trasparenza delle attività e quindi tutelando meglio l'occupazione.

### 3.2 LA VALUTAZIONE EX-POST DEI RISULTATI CONSEGUITI

I risultati conseguiti dai diversi piani/programmi di conservazione/riqualificazione analizzati, sono stati oggetto di una valutazione ex-post di tipo qualitativo.

Le valutazioni ex-post presentano notevoli difficoltà nella loro attuazione per una serie di ragioni:

- le differenti condizioni al contorno, assolutamente diverse da città a città (capacità di governo locale, rapporto tra pubblico e privato, ecc.);
- il riferimento alle diverse condizioni iniziali di partenza (stato di degrado nelle diverse dimensioni);
- l'assenza di valori di riferimento da prendere in considerazione come valori limite/soglia per gli obiettivi specifici da conseguire;
- la carenza di indicatori disponibili tipo quantitativo, unita alla necessità di combinare tutte le quattro scale di valutazione;
- la necessità di prendere in considerazione tutte le sinergie e gli effetti moltiplicativi delle esperienze di recupero/ riqualificazione urbana;
- la molteplicità delle dimensioni in gioco e degli fattori coinvolti.

D'altra parte, le valutazioni ex-post sono essenziali in quanto servono a comprendere le ragioni del successo o del fallimento di alcune esperienze e, quindi, per trasferire le lezioni apprese oppure per evitare errori già commessi in altri contesti.

Un approccio *hard* è di certo scientificamente più rigoroso nel misurare gli effetti netti di un intervento: esso utilizza generalmente termini numerici per verificare i cambiamenti intervenuti. Da questo punto di vista ad esso si ricollega l'uso di indicatori di performance e di impatto, applicati oggi in misura via via crescente.

L'approccio *soft*, utilizzato in questo caso, è meno centrato su uno sforzo di misurazione degli esiti finali, spostando piuttosto l'attenzione sui passaggi intermedi e sul ruolo che i diversi attori hanno giocato in questi passaggi. Più che di impatto in senso proprio, questo approccio conduce ad una valutazione di risultato dal momento che non può prescindere da una analisi evolutiva dei singoli passaggi che hanno preceduto l'impatto finale. Mentre l'approccio *hard* guarda prevalentemente all'ultimo anello di una catena di eventi, l'approccio *soft* guarda a diversi anelli, le macrofasi progettuali, seguendo l'idea che non vi è che non vi può essere -in un'ottica sistemica, olistica, complessa- un unico impatto finale, e che i risultati raggiunti vanno comunque posti in relazione alle differenti fasi progettuali. Concentrarsi sugli ultimi anelli fa perdere di vista la catena causale, offrendo pochi elementi interpretativi ai cambiamenti osservati; d'altra parte le valutazioni di tipo *soft* rischiano viceversa di

enfaticamente i passaggi intermedi, i cosiddetti *interim outcomes*, rischiando di perdere di vista l'analisi dell'impatto finale e omettendo di spiegare come questo sia in relazione con i passaggi che l'hanno preceduto.

Grazie a questo tipo di valutazione è stato possibile identificare le variabili chiave di ciascun intervento, ossia la loro combinazione vincente, per promuovere nuove strategie di *governance* volte alla riqualificazione urbana. La scelta di un approccio *soft* è giustificata dal fatto che non è necessario, in questo caso specifico, elaborare un *rating* o un *ranking*, e quindi non è necessario, cioè, stilare una classifica, ma esclusivamente descrivere gli orientamenti nelle politiche di conservazione delle città considerate.

La valutazione delle politiche e strategie messe in atto dalle città prese in considerazione è stata effettuata mediante l'identificazione di un set di indicatori di realizzazione e di risultato, rispetto agli obiettivi specifici di sostenibilità economica, sostenibilità sociale, sostenibilità culturale ed ambientale, sostenibilità politica.

Gli indicatori di realizzazione segnalano l'attuazione fisica degli interventi e misurano l'entità degli effetti, classificandoli in diretti ed indotti. Gli indicatori di risultato rappresentano invece il livello di perseguimento, ovvero l'efficacia prestazionale raggiunta da ciascuna azione.

*Tabella 1* Indicatori di realizzazione

OBIETTIVI	AZIONI/INDICATORI	VILNIUS	SANTIAGO DE COMPOSTELA	FEZ	NAPOLI	QUITO	RECIFE/OLINDA	OPORTO
OBIETTIVI ECONOMICI	Utilizzo di incentivi fiscali/finanziari per il recupero	●	●		●	○		
	Promozione dell'occupazione dei residenti	○	●	●	○	○	○	●
	Supporto alle attività tradizionali dell'area	○	●	●				
	Promozione di nuove attività o di specializzazioni locali		●	●				●
	Impulso nella regolamentazione degli investimenti	●	●	○	●	●	●	
	Promozione dell'immagine turistica dell'area	●	●	○				
OBIETTIVI SOCIALI	Interventi sugli spazi pubblici		●	●			●	
	Diversificazione nell'offerta abitativa		●	●		●		○
	Politiche per garantire l'abitazioni a gruppi sociali disagiati		●	●	○	○		●
	Promozione dell'associazionismo	●						○
	Politiche di prevenzione del crimine							○
OBIETTIVI AMBIENTALI E CULTURALI	Miglioramento della mobilità		●	●				
	Miglioramento della qualità ambientale	○	●		○	○		
	Miglioramento dell'efficienza energetica e infrastrutturale	●		○				●
	Miglioramento dell'identità culturale	●	●				○	●
	Eliminazione del degrado abitativo	●	●	●	●	●	●	●
	Eliminazione dell'obsolescenza funzionale e tecnologica	●	●	●	●	○	○	●
OBIETTIVI POLITICI	Promozione dei meccanismi di partecipazione pubblica	●	●			○	○	
	Valorizzazione delle competenze locali		●	●	●			○
	Ricorso a pratiche decisionali e operative partecipative		●		○			
	Raccordo con altre iniziative	○	○	○				●

Gli indicatori di realizzazione sono stati rappresentati nella Tabella 1, mediante una scala nominale dicotomica: la presenza di un cerchietto indica la realizzazione di una specifica

azione riferita ad un obiettivo; se tale cerchietto è campito di nero vuol dire che l'azione ha avuto un effetto diretto sul programma di riqualificazione; se è vuoto, ciò implica che tale effetto sia invece stato considerato indiretto o indotto. Successivamente, al fine di misurare l'efficacia prestazionale –seppure qualitativamente- di ciascuna azione del piano/programma di conservazione/riqualificazione, è stata elaborata un'altra tabella, nella quale, grazie ad una scala semantica rappresentata in *greyscale*, sono stati espressi giudizi di valore circa il raggiungimento totale (nero), parziale (grigio scuro) o minimo (grigio chiaro) degli obiettivi prefissati.

Tabella 2 Indicatori di risultato

OBIETTIVI	AZIONI/INDICATORI	VILNIUS	SANTIAGO DE COMPOSTELA	FEZ	NAPOLI	QUITO	RECIFE/OLINDA	OPORTO
OBIETTIVI ECONOMICI	Utilizzo di incentivi fiscali/finanziari per il recupero							
	Promozione dell'occupazione dei residenti							
	Supporto alle attività tradizionali dell'area							
	Promozione di nuove attività o di specializzazioni locali							
	Impulso nella regolamentazione degli investimenti							
	Promozione dell'immagine turistica dell'area							
OBIETTIVI SOCIALI	Interventi sugli spazi pubblici							
	Diversificazione nell'offerta abitativa							
	Politiche per garantire l'abitazioni a gruppi sociali disagiati							
	Promozione dell'associazionismo							
	Politiche di prevenzione del crimine							
OBIETTIVI AMBIENTALI E CULTURALI	Miglioramento della mobilità							
	Miglioramento della qualità ambientale							
	Miglioramento dell'efficienza energetica e infrastrutturale							
	Miglioramento dell'identità culturale							
	Eliminazione del degrado abitativo							
	Eliminazione dell'obsolescenza funzionale e tecnologica							
OBIETTIVI POLITICI	Promozione dei meccanismi di partecipazione pubblica							
	Valorizzazione delle competenze locali							
	Ricorso a pratiche decisionali e operative partecipative							
	Raccordo con altre iniziative							

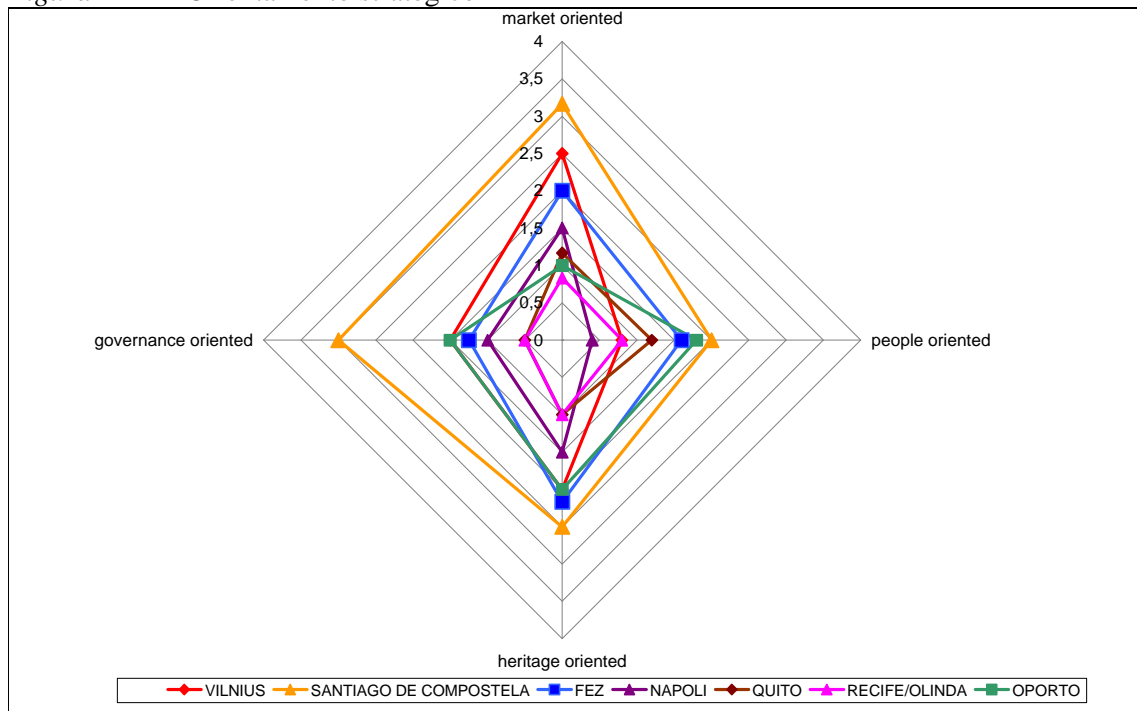
Al fine di rappresentare in maniera comunicativa i risultati, sono stati messi in relazione gli indicatori di realizzazione con quelli di risultato, mediante una scala cardinale che traducesse le informazioni qualitative in dati quantitativi immediatamente raffrontabili. È stato quindi assegnato un punteggio da 1 a 4, a seconda se l'effetto fosse stato diretto o indiretto ed il livello di perseguimento totale, parziale o minimo, come si evidenzia nella Tabella 3.

Tabella 3 Punteggi

		effetto diretto	effetto indotto
		●	○
raggiungimento totale dell'obiettivo		4	3
raggiungimento parziale dell'obiettivo		3	2
raggiungimento minimo dell'obiettivo		2	1

I punteggi ottenuti da ciascuna città, che in questa sede vengono omessi per brevità, sono stati standardizzati e disposti su un diagramma a ragnatela che ha consentito di rappresentare, l'orientamento strategico di ciascun piano/programma messo in atto da ciascuna città.

Figura 1 Orientamento strategico



Grazie a questa rappresentazione è possibile apprezzare come la politica di Santiago de Compostela sia orientata contemporaneamente verso il mercato, verso la tutela delle classi sociali insediate, verso la conservazione del patrimonio e verso la sostenibilità istituzionale, mentre altre città hanno messo in pratica programmi più settoriali. Vilnius, ad esempio, ha messo in atto una politica molto attenta alle esigenze del mercato, mentre Quito ha adottato una strategia fondata sui diritti trasferibili di sviluppo.

Si vuole ribadire, ancora una volta, che la valutazione effettuata è servita esclusivamente ad identificare il “profilo” di ciascuna politica e strategia di conservazione/riqualificazione,

messa in atto da ciascuna città. Nell'impossibilità di effettuare, in questa fase, una valutazione di impatto che tenesse conto delle conseguenze del piano/programma di conservazione/riqualificazione sui destinatari diretti ed indiretti, si è valutato il livello di perseguimento degli obiettivi strategici che ciascuna città si era prefissata.

#### **4. CONCLUSIONE: LA CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE IMMOBILIARE PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE**

Le città si trovano oggi al centro della sfida volta a mettere in relazione e a trovare equilibrio tra sviluppo, qualità ambientale ed esigenze sociali. Accanto ai problemi legati al deterioramento fisico ed alla obsolescenza funzionale e tecnologica, anche i nuovi obiettivi di qualità ambientale, di coesione sociale, di efficienza economica ed efficacia prestazionale (in una parola, di sostenibilità) costringono a ripensare le forme di intervento per le città: la conservazione e la riqualificazione urbana sembra essere lo scenario obbligato per i prossimi anni non solo per i paesi sviluppati ma anche per quelli in via sviluppo (Mendes Zancheti et al., 2000).

Esiste un forte nesso fra sviluppo urbano sostenibile e salvaguardia del patrimonio culturale immobiliare, sottolineato più volte all'interno dell'Agenda *Habitat*, approvata da 171 paesi, inclusa la totalità dei paesi europei, in occasione di *Habitat II*, la seconda Conferenza dell'ONU sugli insediamenti umani tenutasi ad Istanbul nel 1996. L'Agenda *Habitat* consiste in 79 impegni e 620 raccomandazioni che impegnano formalmente i governi ad elaborare e mettere in pratica dei piani d'azione nazionali al fine di fornire un alloggio adeguato per ogni persona e di perseguire uno sviluppo urbano sostenibile.

La salvaguardia del patrimonio storico delle città viene ribadito in ben 12 articoli. In particolare, si raccomanda che la conservazione del patrimonio culturale, con esplicito riferimento a quello riconosciuto dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità, dovrebbe essere assistita e promossa con appositi strumenti finanziari, in quanto contribuisce alla sostenibilità degli insediamenti umani. Il patrimonio viene riconosciuto capace di contribuire alla stabilizzazione sociale ed alla umanizzazione della vita. Proprio per queste ragioni si invitano a predisporre specifici canali finanziari ed incentivi alla riqualificazione al fine di attivare una sorta di riqualificazione "spontanea", basata sull'auto-organizzazione e sull'auto-recupero.

Questo tipo di strategia è fondata sull'*enablement* ossia sulla promozione, e sulla *capacity building*, ossia sulla cosiddetta costruzione di capacità degli abitanti, cui viene richiesto di assumersi la responsabilità di autodeterminare in maniera creativa il proprio modello di sviluppo, organizzando processi interattivi di progettualità e di produzione sociale del territorio. Le esperienze analizzate, infatti, pur nella loro diversità -sia di situazioni di partenza, che di obiettivi da perseguire- hanno come minimo comune denominatore, lo

spostamento del ruolo tradizionale dell'istituzione pubblica da ente che provvede direttamente alla produzione di opere e servizi a quello fondamentale di *enabler, facilitator*, cioè di soggetto che coordina le iniziative ed i programmi, orientandoli verso finalità di interesse generale.

Le politiche risultate vincenti sono caratterizzate: dal carattere integrato degli interventi; dal ricorso a nuove relazioni cooperative tra istituzioni pubbliche e soggetti privati; da molteplicità di azioni discrete e di iniziative che si muovono in una logica "addizionale", per ridurre i rischi, distribuire i benefici ed aumentare i consensi; da un uso intelligente dei meccanismi di mercato affinché la rivalorizzazione immobiliare innescata dalla riqualificazione, sia associata alla polifunzionalità degli insediamenti (Coulson e Leichenko, 2001),.

In altri termini, il "patrimonio culturale immobiliare" è visto come "capitale culturale" (Throsby, 1997) in grado a sua volta di generare capitale finanziario, capitale sociale e capitale umano. Le strategie integrate di conservazione del patrimonio culturale immobiliare orientate verso la sostenibilità urbana, comportano una tipologia di benefici, diretti o indiretti, multidimensionali: benefici sociali, riferiti cioè al miglioramento della qualità della vita e dei comportamenti sociali; benefici ambientali, che riguardano le ripercussioni sulla qualità dello spazio antropico; e infine benefici economici, legati all'opportunità di trasformare il patrimonio stesso in "risorsa attiva", in grado di promuovere lo sviluppo economico di un'area urbana e, nello stesso tempo, stimolo culturale allo sviluppo sociale (Fusco Girard e Cerreta, 2001).

## 5. Bibliografia

- Adair A., Berry J., McGreal S., Deddis B., Hirst S. (2000), The financing of urban regeneration, *Land Use Policy*, 17
- Ashworth G. J., Larkham P. J. (eds) (1994), *Building a new heritage. Tourism, Culture and Identity in the New Europe*, Routledge London.
- Camagni R. (2000), Processi di globalizzazione e sostenibilità urbana. Nuova governance urbana e nuovi strumenti per l'infrastrutturazione finanziaria, in Fusco Girard L., Forte B. (eds) *Città sostenibile e sviluppo umano*, FrancoAngeli, Milano.
- Coulson E., Leichenko R. (2001), The internal and external impacts of historical designation on property values, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 23.
- Forte C. e de' Rossi B. (1974), *Principi di economia ed estimo*, Etaslibri, Milano.
- Fusco Girard L. (1987), *Risorse architettoniche e culturali: valutazioni e strategie di conservazione. Una analisi introduttiva*. FrancoAngeli, Milano.

- Fusco Girard L. (1999), Lo sviluppo sostenibile come questione culturale e la valutazione, in Lombardi P., Micelli E. (eds) *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione dei nuovi piani*, FrancoAngeli, Milano.
- Fusco Girard L., Cerreta M. (2001), Il patrimonio culturale: strategie di conservazione integrata e valutazioni, *Economia della Cultura*, 2
- Grefe X. (2000), Conservazione del patrimonio culturale, produzione artistica e questione urbana, in Fusco Girard L., Forte B. (eds) *Città sostenibile e sviluppo umano*, FrancoAngeli, Milano
- Lichfield, N. (1988). *Economics in urban conservation*, Cambridge University Press, New York.
- Listokin D., Listokin B., Lahr M. (1998), The Contribution of Historic Preservation to Housing and Economic Development, *Housing and Policy Debate*, 9.
- Mendes Zancheti S., Lacerda N. Marinho G. (2000), A Qualitative System of Impact Assessment of Projects in Historic Urban Areas, relazione presentata al convegno *Monitoring for world heritage cities*. UNESCO World Heritage Centre, ICCROM, Valletta
- Molinari C. (2002), Manutenzione urbana e sviluppo sostenibile, in. Fiore V., De Joanna P. (eds.) *Urban Maintenance as Strategy for Sustainable Development*, Liguori Editore, Napoli.
- Mossetto G. (1992), *L'economia delle città d'arte. Modelli di sviluppo a confronto, politiche e strumenti di intervento*, Etaslibri, Milano.
- Rojas E. (2002), *Urban Heritage Conservation in Latin America and the Caribbean. A Task for All Social Actors*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Rothenberg J. (1967), *Economic Evaluation of Urban Renewal. Conceptual Foundation of Cost-Benefit Analysis.*, Brooking Institutions, Washington D.C.
- Serageldin I., Shluger E., Martin-Brown J. (eds) (2000), *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Future*, World Bank, Washington D.C.
- Serageldin M. (2000), Preserving the Historic Urban Fabric in a Contexto of Fast-Paced Change, in Avrami E. et al. (eds), *Values and Heritage Conservation*, GCI, Los Angeles.
- Söderstrom O. (1994), I beni culturali come risorse sociali di progetti territoriali, in Caldo C., Guarrasi V. (eds), *Beni culturali e geografia*, Pàtron, Bologna.
- Steinberg F.(1996), Conservation and Rehabilitation of Urban Heritage in Developing Countries, *Habitat International*, 3
- Throsby D. (1997), Seven Questions in the Economics of Cultural Heritage, in Hutter M., Rizzo I. (eds), *Economic perspectives on cultural heritage*, Macmillan Press, London.
- UNESCO (1976), Raccomandazioni sulla salvaguardia degli insiemi storici o tradizionali e il loro ruolo nella vita contemporanea, Nairobi.
- Zamagni S. (1995), Soggetti e processi per una progettualità nuova in Italia, in A.A.V.V., *Una buona società in cui vivere*, Studium Edizioni, Roma.



## **ABSTRACT**

The central theme of the paper is the analysis of policies and strategies of sustainable conservation of the historical centers under the care of UNESCO. In fact, the art-cities generally, - and mostly those protected from the “mark” UNESCO - represent a “complex cultural asset”, that allocates a residential service, besides an historical-cultural one. Of particular complexity result the policies of intervention on the “real estate cultural heritage”, the so-called “not-monumental historic fabric” that is the whole of buildings that constitute the “diffused patrimony” that distinguishes innumerable historical centres. The conservation of the urban historical contexts cannot put aside from the existing dialectical relationship among the physical representation of values and of memory that they constitutes and the social contents that they include. The relationship between cultural heritage and population have to be therefore protected and have to be exalted the processes of social production that spring from this interaction, as also underlined by the Chart of Nairobi (UNESCO, 1976). The paper aims to propose the analysis of some strategies of sustainable conservation, carried out, in the last ten years, by several cities protected by the UNESCO (Oporto, Santiago de Compostela, Fez, Olinda, Vilnius, Napoli, Quito) also through the aid of specific management companies for the interventions of refurbishment.