

La gestione della città: il modello per *Insulae*. Il prototipo di Romeo Gestioni per l'Antica Dogana di Napoli

Daniela Percoco e Gualtiero Tamburini

Il modello per *Insulae*: definizione e descrizione

L'*Insula* è un modello di gestione integrata e partecipata dei servizi ad una porzione di territorio della città, individuata per attuare un programma di riqualificazione e rigenerazione dinamica e autosostenibile.

La *ratio* su cui si basa la costruzione del modello delle *Insulae* è che si possano individuare delle porzioni di città caratterizzate da una certa omogeneità e da una identificazione naturale nella percezione dei cittadini/utenti.

Il territorio, così delimitato, se gestito attraverso il modello delle *Insulae*, si potrà trasformare da “costo” a “risorsa” per la comunità. Attraverso la corretta gestione integrata delle potenzialità lì concentrate, si potrà garantire, non soltanto la bonifica strutturale ed estetica dell'area di intervento, ma una conseguente crescita di valore in presenza di una assoluta autosufficienza economica, anche a fronte della erogazione dei servizi basilari (per esempio la raccolta differenziata dell'immondizia, la gestione del verde, la sicurezza, l'illuminazione, i parcheggi, la manutenzione delle strade e quant'altri servizi legati al territorio).

L'integrazione dei diversi momenti ed attività che si intrecciano e compenetrano nella gestione del territorio è permessa grazie all'utilizzo di un sistema informativo, un *software* gestionale, che integra su un'unica piattaforma informativa l'oggetto gestito ed il suo sistema di relazioni.

La gestione dei servizi, inoltre, nel modello per *Insulae*, non viene “calato” dall'alto, ma viene attuato secondo le modalità della democrazia partecipata in cui si crea un rapporto diretto fra il gestore e i fruitori del tessuto urbano i quali, attraverso momenti di confronto, esprimono i fabbisogni e le criticità del vivere nel territorio su cui si interviene.

Un ulteriore elemento di innovazione del modello, qui sinteticamente rappresentato, è costituito dalla gestione che si estrinseca nel tempo e che segue l'intervento di riqualificazione. Il limite che ha caratterizzato sino ad ora gli interventi di riqualificazione di ambiti territoriali, più o meno estesi, a partire dai primi Laboratori di Quartiere dell'inizio degli anni '80, è che, una volta completata l'operazione di rinnovamento, non si è più presidiato stabilmente quel territorio, lasciando spesso che quanto si era fatto ritornasse in breve alla situazione di partenza. Pertanto, non è stato utilizzato un approccio “dinamico” ed

“evolutivo” nella programmazione degli interventi, mentre il modello di gestione per *Insulae* si propone che, dopo un primo momento di bonifica, si possa mantenere l'*Insula sine die* evitando che l'area, così riqualificata, torni nello stato di degrado in cui si trovava in precedenza, rendendo vani di lì a poco gli sforzi fatti.

Presupposto fondamentale affinché il modello risulti vincente è, infine, che esso si autosostenga anche dal punto di vista economico. La gestione nel tempo delle *Insulae* viene, dunque, alimentata dalle risorse che esse stesse producono in termini di gettito e che poi vengono reindirizzate sul territorio che le ha generate secondo un approccio di “federalismo fiscale”.

L'*Insula* diventa quindi un “condominio urbano” e attua concretamente il decentramento dei servizi al questa porzione di città, migliora la qualità della vita e del lavoro di chi vi gravita e bonifica il territorio poggiandosi su una sostenibilità economica propria.

Dal modello al prototipo: l'Antica Dogana di Napoli

- ***Le caratteristiche dell'area***

L'area dell'Antica Dogana a Napoli è l'ambito territoriale in cui Romeo Gestioni¹ si intende realizzare l'esperimento prototipale del modello gestionale per *Insulae*.

L'area in questione si trova in una posizione centrale e fortemente strategica per la città partenopea in quanto si snoda fra il Porto turistico, dove attraccano le grandi navi da crociera e da cui si originano grandi flussi di turisti internazionali, e la Piazza del Municipio, dove, fra l'altro, si stanno effettuando gli scavi per la costruzione di una stazione sotterranea della linea metropolitana e per la realizzazione di un parco archeologico di estremo interesse.

Si tratta di un'area di quasi 4 ettari, che va da Piazza Municipio all'ingresso portuale dell'Immacolatella, lungo la direttrice di via Cristoforo Colombo, delimitata posteriormente dalla via Alcide De Gasperi, e contenente, tra gli altri insediamenti, il teatro Mercadante e la caserma della Finanza Zanzur, oltre all'antica Dogana del Sale, uffici, abitazioni ed esercizi

¹ La Romeo Gestioni è una Società per Azioni fondata nel 1989.

È la società del Gruppo Romeo *leader* nel mercato dei servizi integrati ed è la prima impresa in Italia ad aver introdotto un modello di gestione industriale dei servizi immobiliari.

Dopo quindici anni di attività Romeo Gestioni vanta una esperienza unica in Europa per spettro di attività svolte e per valore del portafoglio gestito.

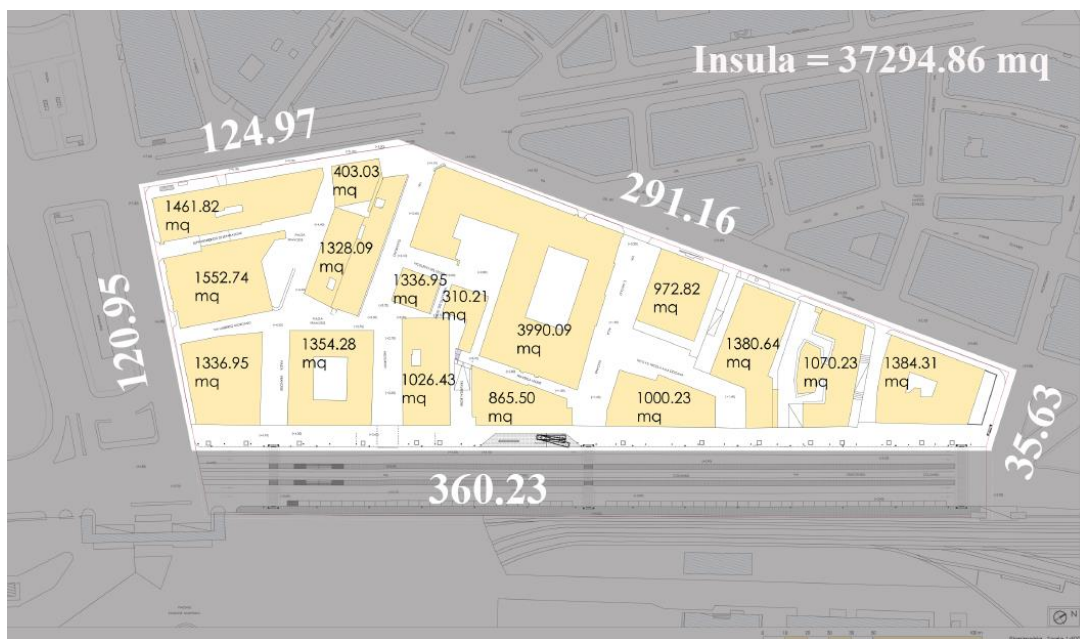
Oggi è la prima Società di servizi immobiliari integrati nello scenario europeo. L'unica struttura che è capace di proporsi come operatore industriale su scala globale per le attività capaci di generare valore nella proprietà immobiliare.

commerciali che coinvolgono circa 3000 cittadini-fruitori con un flusso giornaliero di circa diecimila persone.

L'Isola dell'Antica Dogana di Napoli – veduta aerea



L'Isola dell'Antica Dogana di Napoli: pianta dell'area



Dall'analisi censuaria dello stato di fatto, l'Insula dell'Antica Dogana è costituita da:

-
- 22 particelle catastali
 - 942 unità immobiliari
 - 15 isolati
 - 20.744 mq di superficie di sedime
 - 37.294,86 mq superficie *Insula*
 - circa 120.000 mq superficie immobili
 - 388 milioni di Euro il valore immobiliare attuale
 - 577 milioni di Euro il valore immobiliare potenziale
 - 2.500 persone tra abitanti e lavoratori
 - 10.000 persone che vi transitano quotidianamente
 - 435 attività economiche
-

Inoltre, dalla disamina della distribuzione delle destinazioni d'uso degli immobili facenti parte dell'*Insula*, emerge che circa il 30% è riferibile ad uffici privati, una quota pressoché della medesima entità è occupata da caserme, un altro 15% è rappresentato da alberghi ed un ulteriore 10% è costituito da uffici pubblici (complessivamente la parte pubblica ammonta a circa il 40% del totale). Sono presenti anche altre destinazioni, ma in quote residuali.

La vocazione naturale di questa porzione urbana è quella di porta di ingresso, di *gateway* verso la città per tutti quei turisti (alcuni milioni l'anno) che vi arrivano dal mare, sbarcando dalle navi crociera. Al contrario oggi si presenta come un luogo di forte degrado che, anziché attirare flussi pedonali, li respinge con la sua immagine inospitale ed insicura, costituendo una vera e propria barriera all'entrata, una cesura fra il mare ed il centro della città.

Il progetto di gestione integrata dell'*Insula* vedrebbe, invece, trasformare il sito in un tessuto permeabile ed *appealing*, rendendolo un vero attrattore vitale economicamente e socialmente.

- ***Le condizioni per la realizzazione del prototipo***

In questa particolare porzione del territorio di Napoli, si verificano contemporaneamente le condizioni essenziali perché un'*Insula*, così come immaginata nel modello, possa esistere.

In primo luogo, va ricordato che il modello richiama, nella sua quintessenza, la nostra tradizione urbanistica degli ultimi trent'anni, rifacendosi agli strumenti di pianificazione

territoriale concertata (dai Piani di Recupero Urbano di prima generazione di fine anni '70, ai PRU, i PRUSST e i PII degli anni '90²) che hanno visto la luce per far fronte al crescente e sempre più complesso fabbisogno di riqualificazione che gli ambiti urbani, indistintamente periferici e centrali, denunciano. Non si tratterebbe, pertanto, di un *aliquid novi* rispetto a quanto non si stia facendo da decenni sul nostro territorio, ma ad esso si andrebbe ad aggiungere una connotazione di dinamicità e di continuità degli interventi, che non si limiterebbero ad essere “one shot”, ma che si reitererebbero in un’ottica dinamica di manutenzione permanente.

Nel contesto specifico dell’Antica Dogana, però, sussistono anche altre importanti condizioni affinché si possa applicare il modello per *Insulae*. Siamo infatti in presenza di interessi pubblicistici e privatistici essenziali per potere innescare il meccanismo virtuoso della autosostenibilità.

L’interesse pubblicistico si può riassumere nella creazione delle condizioni affinché l’area possa trasformarsi da “barriera” a “vetrina”, da ostacolo a porta d’ingresso/uscita dalla città divenendo, al contrario, un fattore di ricucitura fra l’area portuale ed il centro storico.

L’interesse di stampo privatistico è quello invece che riguarda i proprietari degli immobili insistenti nell’*Insula*, i gestori delle attività economiche, i fruitori che quotidianamente gravitano entro questo perimetro e che auspicano³ che un’azione di bonifica, reiterata nel tempo, produca benefici economici e sociali a 360 gradi.

² Recentemente con il “Piano città”, che prevede interventi vari di riqualificazione e rinnovo in alcune città selezionate sulla base dei progetti presentati, attuabili con finanziamenti centrali e locali, si è tornati, pur se su diverse basi rispetto ai precedentemente accennati strumenti di pianificazione territoriale, a concentrare l’attenzione, appunto, sugli ambiti urbani.

³ Fra i principi che ispirano il modello di valorizzazione integrata attraverso le *Insulae*, si annovera la democrazia partecipata cui è stata data sostanza attraverso la realizzazione di una indagine (condotta da ISPO nel 2012) presso un campione di “testimoni privilegiati” e *stakeholder* dell’area di interesse.

L’indagine è stata impostata con l’obiettivo di conoscere il punto di vista di tali soggetti in merito all’attuale condizione della vita all’interno dell’*Insula* e soprattutto in merito alla proposta progettuale in fase di studio.

Dalle interviste è emerso che il progetto risponde a molte delle esigenze espresse in prima battuta dagli intervistati circa le criticità e gli aspetti di possibile miglioramento dell’*Insula*, in particolare la condizione di degrado e di invivibilità degli spazi pubblici, la sosta abusiva e caotica degli autoveicoli e la mancanza di sicurezza diurna e notturna. Pertanto non stupisce che trovi largo consenso e diffuso apprezzamento sia in termini generali che nelle sue singole parti (compreso il nuovo modello di gestione), seppure ci siano alcune questioni che richiedono approfondimenti, quali, in particolare, la manutenzione e la gestione integrata dei servizi forniti, il monitoraggio dell’area e l’instaurarsi di un stretto rapporto con la cittadinanza/utenza.

A tale riguardo, poi, si è stimato che il valore attuale degli immobili che costituiscono l'Insula ammonta a circa 388 milioni di Euro che potranno crescere⁴ almeno del 48%, ovvero sino a circa 580 milioni, a valle di un intervento così come prospettato.

L'incremento del valore immobiliare dell'*Insula* farà da volano per ulteriori positivi effetti economici generatori di flussi di investimenti così che il gettito dei tributi locali rinvenienti dall'area potrà aumentare in ragione della crescita economica che si determinerà.

L'aumentato gettito, a sua volta, consentirà lo spostamento in avanti del livello della sostenibilità della gestione dei servizi di manutenzione⁵.

Tutto questo a partire dalla presenza di un interesse localizzato da cui può iniziare il processo rigeneratore, nella fattispecie quello della Romeo Gestioni, proprietaria dell'Hotel Romeo, localizzato nell'*Insula*, e che intenderebbe effettuare a sue spese un investimento necessario per effettuare i lavori di riqualificazione del territorio, mettendo in moto il modello di gestione integrata dell'*Insula* dell'Antica Dogana.

Essendo inoltre la gestione immobiliare, in particolare dei patrimoni pubblici, l'attività *core* della Romeo Gestioni, quest'ultima presenta un interesse industriale nel proporre un modello di gestione della città che potremmo chiamare "*facility urbano*", attraverso un decentramento di stampo federalista dei servizi erogati nei confronti di una porzione di città.

⁴ Questa stima si basa sull'ipotesi che gli interventi di riqualificazione programmati, inclusa la gestione integrata dei servizi all'*Insula*, possano, almeno, valorizzarne gli immobili in misura tale da renderne i valori medi per funzione analoghi a quelli delle microzone limitrofe. Si ritiene, peraltro, al proposito che tale ipotesi sia sostanzialmente conservativa attesa la localizzazione "oggettiva" di valore degli immobili dell'insula, ovvero in posizione di affaccio sul porto ed il Golfo e di transito far il porto stesso ed il centro storico (oltre all'impatto imminente che avrà la riqualificazione della limitrofa piazza Municipio per effetto dei lavori per la stazione della nuova metropolitana e dell'area archeologica che gli scavi hanno rivelato). Per poter misurare il valore che si andrà a creare nell'*Insula* è necessario partire da una misurazione del valore immobiliare attuale per poi, nel tempo, monitorarne la dinamica assoluta e relativa.

Per cercare di dare una misura del valore attuale per così dire "oggettiva" siamo quindi ricorsi ai più recenti dati sui valori immobiliari espressi dal mercato immobiliare a Napoli e pubblicati dall'Agenzia del Territorio (ADT)⁴.

L'Agenzia ha suddiviso il territorio del Comune di Napoli in 10 Macroaree urbane, intese come aggregati di zone OMI contigue (Osservatorio sul Mercato Immobiliare) con caratteristiche simili dal punto di vista edilizio, storico e sociale.

L'*Insula* ricade così nella Macroarea urbana 8, denominata anche "Centro Antico" così come ricadeva nel vecchio Quartiere comunale detto "Centro Antico" o nella più recente e "Municipalità 2".

La Macroarea urbana 8, ovvero il "Centro Antico" è stata individuata quindi dall'Agenzia del Territorio per via delle "similarità" degli immobili delle 5 zone OMI che la compongono.

La valutazione è stata effettuata con un metodo sintetico-comparativo parametrico considerando, l'estremo inferiore dell'intervallo di riferimento fornito dall'Agenzia del Territorio, e poi si è ipotizzato che, a fronte della riqualificazione immaginata dal progetto, si potesse raggiungere l'estremo inferiore del *range*.

⁵ Attualmente l'ammontare complessivo dei tributi originati nell'*Insula* ammonta, secondo una nostra stima, a circa tre milioni di euro che potrebbero quindi incrementarsi almeno, per effetto del solo incremento di valore degli immobili, di circa il 50%.

L'applicabilità del modello per *Insulae* ad alcuni ambiti urbani rispetto ad altri si può ricondurre alla più recente logica di pianificazione, che tende a mettere un all'angolo un'urbanistica prescrittiva e calata dall'alto, a favore, invece, di quegli interventi che si realizzano laddove si manifesta un interesse pubblico, privato o misto, e dove esiste un criterio di loro sostenibilità.

La ripetibilità del modello per *Insulae* non ha quindi nulla a che vedere con il taglio dimensionale. L'*Insula* dell'Antica Dogana, nello specifico, ha una dimensione piccola, ma questo fattore non è di per sé determinante. Ciò che rappresenta il vero elemento di discriminare è che sulla porzione di territorio coinvolgibile insistano interessi di varia natura e che si attivi un investimento iniziale, previa una verifica delle condizioni di autosostenibilità gestionale.

- ***Le attività da svolgere***

La valorizzazione integrata dell'*Insula* passa attraverso interventi che partono dalla riqualificazione fisico strutturale del comparto, per poi approdare ad aspetti di tutela ambientale e di riscoperta e valorizzazione del patrimonio culturale con evidenti impatti benefici in termini sociali.

Gli interventi che si prevede di effettuare, e che sono riportati di seguito, vanno dalla manutenzione stradale alla creazione di percorsi pedonali, dal miglioramento del sistema illuminotecnico alla gestione del verde pubblico, dalla cura dell'arredo urbano alla segnaletica.

• Marciapiedi	• Parcheggi
• Manto stradale	• Pedonalizzazione
• Illuminazione	• Wi-fi
• Sistema del verde	• Segnaletica
• Arredo Urbano	• Fronte mare

I risultati si concretizzeranno attraverso:

- il risanamento urbanistico del territorio
- la messa a punto dei servizi primari
- il miglioramento dell'accessibilità al quartiere

- il miglioramento del collegamento con le aree circostanti
- l'accrescimento della mobilità interna con la pedonalizzazione e crescita proporzionale della qualità ambientale
- l'evidenziazione di eventuali poli di patrimonio culturale
- la razionalizzazione ed il miglioramento della gestione dell'energia del quartiere attraverso piani di utilizzo di energie alternative.

Da simili processi virtuosi deriva un inevitabile miglioramento della qualità della vita non solo per i residenti e i cittadini/utilizzatori, ma anche per il flusso di nuovi utenti (cittadini e/o turisti) che con larga prevedibilità potranno approfittare del nuovo territorio che si apre al loro godimento. Il beneficio sociale sarà evidente.

• ***La governance della gestione***

Come già visto, il modello gestionale ha come obiettivo, a regime, l'orientamento delle risorse economiche prodotte nell'*Insula* a favore del mantenimento e dello sviluppo della qualità urbana nell'*Insula* stessa, secondo un principio di autosostenibilità economica.

L'innovazione cruciale sta ma nel fatto che l'intervento di riqualificazione si salda con un progetto di manutenzione e di gestione, anziché completare l'opera e abbandonarla al degrado e all'incuria o alla scarsa cura, come spesso è accaduto nella casistica ad oggi riscontrata.

Il nucleo del modello gestionale può essere realizzato totalmente da parte dell'attore pubblico, o può essere privatizzato, ovvero affidato in gestione a privati o a società miste.

Comunque esso si venga a definire – in questo campo giocheranno un ruolo determinante le *policies* che l'Amministrazione Pubblica vorrà di volta in volta adottare si dovrà prevedere al centro un soggetto che potremmo chiamare con espressioni quali; "Gestore dello spazio urbano", "Agenzia per la qualità e il paesaggio urbano" o "Centrale di governo dei servizi al territorio".

Si tratterà quindi di un soggetto, pubblico, privato o misto, che fungerà da interfaccia fra il Comune, che oggi è deputato in modo indifferenziato e con risultati spesso insoddisfacenti a gestire l'intero territorio comunale, ed i *city users*, i cittadini che abitano nell'*Insula* e coloro che qui vi lavorano o vi si recano.

In sintesi, si avrà una unità operativa di scopo che, per conto del Comune, media o gestisce servizi urbani inerenti l'*Insula*, colloquia coi proprietari, i lavoratori, i residenti, gli

imprenditori, gli utilizzatori a vario titolo, e così via. In tal modo si viene ad instaurare un rapporto stretto e senza ulteriori mediazioni fra chi eroga i servizi e chi ne usufruisce, creando un interscambio ed un colloquio che si traspone, in ultima istanza, su una più attenta e mirata attività di manutenzione e gestione della porzione urbana oggetto di intervento.

Quindi l'uso più efficiente delle risorse, il colloquio con i cittadini, una professionalità forte dentro quella che abbiamo chiamato unità operativa di scopo, preposta al coordinamento ed alla gestione, sono le condizioni perché un modello siffatto possa essere realizzato efficacemente in diverse *Insulae* delle città.

- ***Le risorse attivabili***

Le risorse che si potrebbero attivare ed utilizzare, magari non totalmente ma *pro quota*, per rendere il modello auto sostenibile potrebbero provenire da:

Potranno essere utilizzate le risorse provenienti da:

- quota parte dei tributi specifici locali, il gettito prodotto in quella parte di territorio: (COSAP, TARSU, IMU, canoni acqua, affissioni)
- introiti per la pubblicità
- eventuali contributi di terzi proprietari su base volontaristica a fronte di servizi aggiuntivi dedicati
- eventuali imposte di scopo (anche se in questo caso risulta più complesso da attivare) e/o aliquote riservate

Conclusioni

Un'*Insula* urbana non rimane un fenomeno a sé stante nella città, una sorta di monade autoreferenziale e senza interrelazioni con gli altri ambiti ad essa contigui. Essa si giustifica per gli effetti di "polo di sviluppo" che potrà generare sulla città contigua⁶, irradiando nel suo intorno i benefici prodotti dalla qualità urbana che riuscirà a produrre e poi a mantenere. La ripetibilità delle *Insulae*, quindi l'inclusione nella città di poli di sviluppo urbano con tali caratteristiche, attivabili a partire da interessi locali forti, pubblici e o privati, potrà tendere a risanare progressivamente la città nel suo complesso contribuendo al miglioramento complessivo dell'economia e della qualità della vita dei suoi abitanti.

⁶ Così come teorizzato da François Perroux a metà degli anni '50.