

La valutazione tecnica di qualità dei programmi di riqualificazione urbana

Piero Pedrocco

Premessa

Dire che le leggi, oltre a garantire il diritto individuale nella collettività, all'interno cioè di una società costituita, rappresentano anche uno dei principali motori di civiltà per quella società, è dire cosa ovvia e apparentemente banale. Ribadirlo però non guasta. Soprattutto in un momento in cui, oltre agli effetti di una crisi di lungo periodo¹ che fa seguito ai *boom* economici del Secondo dopoguerra, sembra essersi persa la coesione negli insediamenti umani. Le città, disunitesi sulla spinta delle nuove tecnologie e sulle nuove potenzialità offerte dai trasporti e dalle telecomunicazioni, rischiano di non trovare più, in sé stesse, le risorse umane e finanziarie per riqualificarsi, secondo modalità che le hanno sempre modificate tramite miglioramenti e mode che hanno agito costruendo e ricostruendo sul costruito, all'interno di perimetri e cortine murarie ben definiti: limitati. Tali perimetri, differenziando città e campagna, concentravano gli sforzi economici in spazi consoni alle tecnologie delle varie epoche storiche. Con l'industrializzazione prima, con le nuove forme di mobilità poi, e con le telecomunicazioni e l'informatica infine, nell'arco di un secolo e mezzo, il modello insediativo sembra essersi modificato più volte.

Dire cosa sia la città è sempre più difficile, e con essa le norme urbanistiche che dovrebbero regolarla. Lo è oggi e potrebbe vieppiù esserlo domani. Tra le metropoli, le città di media dimensione e le cittadine agricole o i villaggi di un tempo, si è insinuato altro: dai numerosi centri per la produzione industriale ed artigianale al commercio, fino ad una notevole quantità di residenze sparse, e talvolta, sempre più spesso, la "città di mezzo", ossia "né pienamente una città, né, tanto meno, una zona rurale, bensì ... una fusione delle due, in cui una fitta rete di transizioni insediative lega grandi nuclei urbani alle loro regioni circostanti, come una sorta di territorio spurio, ibrido o ermafrodito."²

In questo quadro il riconoscimento della funzione delle aree dismesse e delle loro sinergie con l'economia e con la città, per la formazione e riformazione di civiltà, diventa difficile, perché difficile diventa anche la classificazione delle aree da riqualificare in ambiti urbani, periurbani e rurali, poiché questi si accavallano confondendosi con vuoti agricoli, boschi e terreni abbandonati. E ciò avviene in misura notevolmente superiore, sia per numero che per estensione, rispetto ai vuoti urbani da riqualificare che si formavano ciclicamente nelle città del passato. Si noti che in molti paesi il valore delle aree centrali di un tempo ha già scontato la perdita di

¹ Che spesso si confonde con una crisi da ciclo breve, finanziario, di 3-5 anni (per esempio i cicli di Kitchin) o medio periodo, di 6-15 anni, tipici dell'industria e dei fenomeni di ammortamento dei macchinari per la produzione (per esempio cicli di Juglar). Qui ovviamente mi riferisco ai cicli di Nikolai Kondratiev, che investono l'economia con onde o supercicli lunghi 50-60 anni, ognuno dei quali suddivisibile di quattro fasi: espansione, recessione, depressione e ripresa.

² Alessandro Bove, *Il sistema integrato delle infrastrutture di trasporto a supporto della città metropolitana*, in P. Pedrocco (a cura di), *Venezia e il Veneto. Problemi metropolitani e trasformazioni urbane*, Aracne Editrice, Roma, 2013, (in corso di pubblicazione).

centralità, alla quale si è cercato di fornire sostegno, per operarne il recupero, proprio grazie ad appositi programmi di investimento sorretti da normative *ad hoc*.

Ma lo sforzo di riqualificazione è stato ingente nel Nord Europa, con politiche locali e comunitarie, e ancor più problematico si presenta negli Stati Uniti, dove la resilienza urbana delle *down town* e delle *mid town* appare meno marcata dei vecchi centri storici europei, comunque decaduti e di difficile utilizzo. E ancor più marcata risulterà la incapacità di adattamento al futuro delle grandi aree di diffusione periurbana o *spread* e di dispersione o *sprawl*, non ancora intaccate da fenomeni di decadimento e crisi, sia in Europa che altrove.

La riqualificazione urbana in Italia

L'Italia non ha fatto grande uso delle politiche comunitarie per la rigenerazione e la riqualificazione urbana. E si vede.

Nonostante ciò, ovvero l'incapacità di formare *lobbies* in seno alle Commissioni europee per aggiudicarsi cofinanziamenti su programmi di rigenerazione delle città, il nostro Paese ha optato per programmi nazionali di tipo sperimentale quali i Programmi di Riqualificazione urbana (PRU) e i Programmi di riqualificazione urbana per lo sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), che avrebbero dovuto informare la prassi urbanistica riqualificando centri e periferie urbani a partire dai presupposti dei Programmi integrati di intervento (PI) dell'art. 16 della legge 179/1992, di cui, come è noto, la Corte Costituzionale ha cassato le parti relative alle varianti anomale, che avrebbero potuto attuare e modificare il PRG con procedure accelerate³ ma lesive delle funzioni conformative del procedimento urbanistico normale e generale e degli organi deliberativi all'epoca competenti, ovvero il Consiglio comunale e la Regione.⁴

Seguendo la logica dell'Accordo di Programma a termine di cui all'Art. 27 della legge 142/1990 "Ordinamento delle autonomie locali" e della Conferenza dei Servizi, di cui allo stesso Art. 27 della L. 142/1990 e all'Art. 14 della L. 241/1990, sia i Programmi integrati di intervento che i Programmi di recupero urbano (PR), di cui all'Art. 11 della L. 493/1993 (ex D.L. 398/93 convertito in legge), avrebbero dovuto, e ancora devono, fatti salvi i citati tagli procedimentali,⁵ promuovere e coordinare pluralità di iniziative, funzioni, risorse, tipologie in attuazione delle previsioni del PRG: i primi "sia in zone totalmente o parzialmente edificate, sia in zone da destinare anche a nuova edificazione, ovvero al rinnovo di complessi insediativi esistenti", i secondi "per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale di complessi insediativi esistenti".

Svuotata che fosse la potenzialità ordinaria di attuazione dei piani regolatori attraverso un coordinamento intersoggettivo per l'approvazione di P.I. ovvero di P.R. in deroga alle procedure generali di garanzia del C.c., e cioè con Accordo di programma con efficacia di Concessione edilizia e accelerazione delle procedure in variante al PRG, la prassi urbanistica, soprattutto nei Comuni minori, non poteva che

³ Il C.c. avrebbe potuto approvare l'Accordo di Programma con efficacia di Concessione edilizia.

⁴ Sentenza della Corte Costituzionale n. 393/1992, che attesta la incostituzionalità dei commi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo dell'art. 16 della legge 179/92.

⁵ Alcune Regioni, prima l'Emilia Romagna con L.R. 6/95, artt. 20 e 21, hanno emanato leggi volte a colmare il vuoto creato dalla Sentenza C.C. n. 393/92. In mancanza di normativa regionale i Programmi integrati sono realizzabili solo per mezzo di Accordi di programma previa convocazione della Conferenza dei servizi, con procedimenti ordinari ex Art. 34 T.U. n. 267/2000.

riferirsi alla tradizione dei piani attuativi (Piani particolareggiati – PP, e Piani di lottizzazione – PdiL), scarsamente attraente per gli investitori (soprattutto stranieri) e per le concertazioni tra pubblico e privato, a causa delle lungaggini burocratico amministrative da cui è afflitta grazie al doppio sub procedimento di attuazione ed approvazione.

A quel punto il Ministero dei lavori pubblici per accelerare alcune qualificazioni e recuperi, che fossero di esempio, non poteva che ricorrere a sperimentazioni sorrette da Decreti.

I PRU del D.M. LL.PP. 21 Dicembre 1994 e i PRUSST del D.M. LL.PP. 2 Ottobre 1998, nacquero così sulla spinta di cofinanziamento pubblico statale, con eventuale concorso degli enti locali, comunque obbligatorio per la promozione delle iniziative, atto a ravvivare la qualificazione di centri e periferie secondo progetti che divenissero in qualche modo simbolici, se non altro per procedura e sinergie tra mano pubblica e investimenti privati.

I PRU si conformarono alla tipologia dei "programmi integrati" per interventi di particolare rilevanza. Su proposta comunale venivano presentati al Ministero che li avallava e finanziava, d'intesa col simposio Stato-Regioni. Le regole di controllo erano però statali anziché regionali, con specifica attenzione alle aree dismesse, sulla base di una selezione comunale, cui seguiva una selezione ministeriale. L'accordo di programma permetteva così di andare in Variante ai P.R.G.

I PRUSST erano volti all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture, del tessuto economico, produttivo ed occupazionale, dell'ambiente e dei tessuti urbani e sociali. Essi, in particolare hanno riguardato la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano, la costituzione di un sistema di attività finalizzate alla crescita e alla realizzazione di nuovi stabilimenti industriali, commerciali ed artigianali, il rilancio delle attività turistico-ricettive e la riqualificazione di zone urbane interessate dal degrado. La logica che li ha sostenuti è stata quella della sostenibilità: economica, delle risorse ambientali disponibili e della qualità ambientale. La loro ubicazione, prevalentemente con localizzazione metropolitana, ha spesso portato ad interessarsi di nodi del trasporto internazionale, nazionale ed interregionale.

A questi due strumenti "straordinari" nazionali, se ne era aggiunto uno europeo, anch'esso del 1994, il programma Urban, che nel nostro Paese ha avuto, almeno in prima battuta, scarse attuazioni (per esempio Parco di San Giuliano a Venezia).

Sostenuti dallo schema di sviluppo dello spazio europeo del I° Semestre 1999, relativo a città più reti insediative, gli Urban anticipavano alcuni contenuti dei Contratti di quartiere per la riqualificazione di ambiti urbani degradati, attraverso un intervento combinato sul tessuto edilizio e sociale e rendendo contestuale al territorio la programmazione degli interventi, in modo che fossero raccordate le politiche urbanistiche alle politiche sociali ed economiche.

La richiesta dei bandi era rivolta ad uno sviluppo sostenibile per integrare fondi strutturali europei e risorse nazionali e locali secondo una strategia condivisa (politica, culturale, operativa) tra Stato, regioni ed Enti Locali.

L'Unione Europea chiede infatti per tali programmi di anticipare le fasi di progettazione e valutazione in una sorta di combinazione tra Patti territoriali e PRUSST, combinando la programmazione economica e le opere pubbliche con il trascinarsi di investimenti pubblici e privati. Questi programmi però, configurandosi come un nuovo sistema di attribuzione premiale delle risorse, hanno manifestato, soprattutto in Italia, difficoltà di raccordo verticale tra gli enti pubblici (Comuni e Regioni) e necessità di una certa massa critica degli interventi. Il

finanziamento europeo fa vincere infatti chi è capace di fare alleanze, costruire reti di interessi, promuovere convergenze, penalizzato chi sconta conflitti tra Regione e Comuni o tra Stato e Regioni, fatto purtroppo frequente nel nostro Paese.

I Piani città rappresentano oggi un programma nazionale che riprende l'esperienza dei PRU (Programmi di riqualificazione urbana) lanciati nel Dicembre 1994 da Gaetano Fontana allora direttore Di.Co.Ter. Per essi tuttavia si riscontrano pregi e difetti dei programmi precedenti, e soprattutto la procedura non ordinaria rispetto agli strumenti sovraordinati, ancora una volta speciale e di pianificazione "complessa" con sinergie pubblico-privato e cofinanziamenti ad hoc. Si pensi soltanto al fatto che, in prima battuta, su 457 ne sono stati cofinanziati solamente 28.⁶ Segno evidente che vi sono 429 domande che, se non vorranno rimanere inevase, dovranno rivolgersi ad altri canali di finanziamento. Si noti altresì che la selezione ha operato privilegiando le proposte capaci di generare un maggior volume di investimenti per interventi velocemente cantierabili. Non credo sia l'indicatore di qualità più significativo al di fuori di una mera e semplice condizione di emergenza.

La valutazione tecnica di qualità dei programmi complessi

Nel 2000 fui incaricato di redigere schede di valutazione per i PRU, per conto della cooperativa ALEA di Cividale del Friuli, presieduta dall'architetto Manuela Castagna Codeluppi, che aveva vinto un bando ministeriale per la valutazione dei PRU italiani del '94, anche grazie al mio apporto sulle ipotesi di valutazione qualitativa dei programmi.

Il lavoro di valutazione dei primi PRU italiani, più di ottanta, si svolse tra il 2000 e il 2004, coinvolgendo un'equipe formata da me, dall'ingegner Francesco Pupillo, dall'ingegner Annalisa Ippoliti e dall'architetto Michela Morgante.

I risultati di quell'ingente lavoro non furono mai pubblicati.

Nel testo che segue vengono descritte le procedure metodologiche allora intraprese per operare la valutazione di qualità dei PRU. Il metodo potrebbe applicarsi alla misurabilità e valutazione di altri tipi di progetti speciali.⁷

Il punto di mira era la valutazione della qualità morfologica, economica, sociale, ambientale e culturale del "prodotto del progetto". Del risultato sul terreno e nello spazio fisico, prossemico e relazionale della trasformazione territoriale.⁸

Stante la condizione di parziale attuazione dei "programmi", che tra il 2000 e il 2004 erano già in enorme ritardo rispetto al decreto del '94, si rendeva tuttavia necessario elaborare un metodo in grado di valutare sia le previsioni progettuali, cioè il "progetto come prodotto" con le attese che suscitava, che le ricadute postume che da esse sarebbero dovute derivare, cioè appunto il "prodotto del progetto", in condizioni di variabilità estrema tra i vari programmi e le differenti implicazioni di ambiti, risorse e attori che questi coinvolgevano.

Si pensava allora che il confronto a posteriori e nel tempo, a intervalli prefissati, potesse condurre a considerazioni e rilievi sulla qualità strategica del programma

⁶ I progetti che hanno superato la selezione potranno usufruire di un cofinanziamento nazionale di 318 milioni di euro che attiveranno nell'immediato progetti e lavori pari a 4,4 miliardi di euro complessivi.

⁷ Quanti non fossero interessati tanto alla problematica tecnica di valutazione, ma alle considerazioni che da essa conseguono, potrebbero passare alla lettura dei paragrafi successivi.

⁸ Si vedano: Andrea Salza, *Gli standard urbanistici*, in I programmi di riqualificazione urbana, Ministero dei Lavori Pubblici, INU edizioni, Roma 1997. Gaetano Fontana, *La qualità separata*, Conferenza nazionale sui Lavori Pubblici, sez. *La qualità del progetto*, Gennaio 2001.

singolo e dell'insieme dei programmi e sulle ricadute sistemiche di questi sulla qualità urbana, dove la combinazione delle parti non è mai corrispondente all'insieme della somma banale dei costituenti.

Qualità strategica, dunque, con le sue accezioni, in positivo e negativo: diacroniche.

I rapporti di qualità misurata (valutata), tra progetto e successione degli stati conseguiti, a partire naturalmente da una data in cui il conseguimento dei risultati fosse apprezzabile, rappresentavano dunque monitoraggi espressivi di un presente ancora non dato,⁹ ma ricercato e voluto nell'orientazione dei rapporti tra azione pubblica e privata che lo Stato voleva, e sembra voler ancora oggi, favorire.

In tal senso il tema della co-pianificazione e della concertazione non può non essere presente nella stessa definizione degli indicatori, utili a impostare la logica di valutazione-misura delle attese qualitative nell'urbano. Si è cercato cioè di produrre indicatori di qualità utilizzabili sia nel caso di ripartizione degli interventi tra pubblico e privato (totalità del caso dei P.R.U. analizzati) che in quelli "monologici" tutto pubblico o tutto privato.

Si è demandata ad un secondo momento la rappresentazione e l'interpretazione dell'efficacia dell'azione di orientazione della mano pubblica sul sistema. Vennero pertanto introdotti solo in un secondo momento i moltiplicatori, i rapporti e gli indicatori necessari a valutare se la qualità conseguita fosse frutto, e in che misura, dell'azione pubblica, in relazione alla spesa per il progetto e in relazione alla spesa per la realizzazione delle opere pubbliche e private. Un approccio molto diverso da quello che valuta solo i banali costi delle opere e il trascinarsi del mercato.

Definizione degli indicatori di qualità

In prima battuta si è operato lo *scoping* (o evidenziazione degli scopi e dei limiti del campo di applicazione), relativo alle motivazioni che hanno sostenuto i PRU.

La prima operazione ha perciò riguardato lo *screening* (selezione, scrematura) delle motivazioni che si sono potute desumere dai documenti pubblicati dallo stesso Ministero dei Lavori Pubblici.¹⁰ La *check list* delle motivazioni desunte è stata incrociata quindi con le quattro categorie di interventi individuate, definite come: PI - Periferie indifferenziate, RCS - Aree a ridosso dei Centri storici, CS - Ambiti di Centro storico, QEP - Ambiti e quartieri di edilizia pubblica.¹¹

In tal modo si è ottenuta una prima tabella atta a fornire una razionalizzazione delle motivazioni in relazione alle categorie di interventi.

La seconda operazione ha riguardato lo *screening* degli obiettivi che si sono potuti desumere dai documenti suddetti. Anche in questo caso si è operato uno *screening* su una *check list* di obiettivi e si è successivamente passati ad una razionalizzazione degli stessi nei confronti delle categorie di interventi, tramite la compilazione ragionata di una matrice a doppia entrata che costituisce la seconda tabella di *scoping*. La terza operazione di *scoping* ha riguardato la messa in relazione degli obiettivi individuati con le motivazioni iniziali categoria per categoria. In tal modo sono

⁹ In quanto molti programmi avevano allora lasciato solo poche tracce sul terreno e non erano attuati.

¹⁰ *I Programmi di riqualificazione urbana*, Ministero dei Lavori Pubblici, INU Edizioni, Roma 1997. *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, volume primo e secondo, Ministero dei Lavori Pubblici DiCoTer, INU Edizioni, Roma 1999.

¹¹ Si era inizialmente considerata anche la categoria PCD - Periferie e contenitori dismessi, la quale non è stata poi considerata, poiché i PRU con contenitori dismessi che si sono analizzati prevedono, in realtà, modifiche tali dei contenitori dismessi e nuove realizzazioni a fianco o in vece di essi, da consigliare la valutazione dei programmi stessi attraverso la più ampia e completa scheda di valutazione ideata per le Periferie indifferenziate.

derivate quattro matrici a doppia entrata, costituenti la terza tabella di *scoping*, una per ciascuna categoria di intervento. In base al numero di motivazioni interrelate con ciascun obiettivo, colonna per colonna di ciascuna delle sei matrici, si è così definito un primo peso da associare all'obiettivo stesso.

Matrice coassiale degli indicatori, screening degli indicatori e loro definizione

La seconda fase ha riguardato la individuazione degli aspetti fondamentali della qualità urbana in relazione alla "morfologia", alla "economia e società" ed alla "ecologia", tramite un grafo di individuazione che pone in relazione la *check list* degli aspetti considerati con i tre tipi di qualità urbana citati.

La matrice coassiale degli Obiettivi/Aspetti, desunta da quella delle Motivazioni/Obiettivi, con la quale ha in comune la riga degli obiettivi, è stata utilizzata per individuare gli indicatori utili sulla base dei quali operare la valutazione. A ciò è corrisposto lo *screening* degli indicatori.

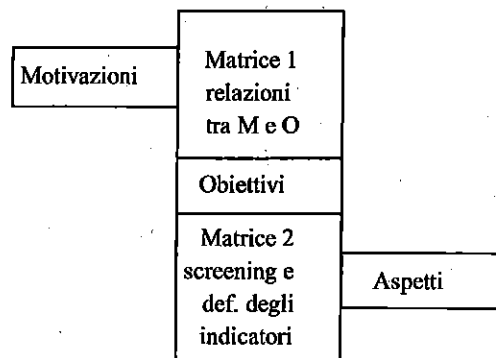


Figura 1: Schema rappresentante le matrici coassiali Motivazioni/Obiettivi e Obiettivi/Aspetti.

Una volta individuati quali fossero gli indicatori utili si è passati alla definizione degli indicatori per ciascuna delle quattro matrici coassiali inerenti le quattro categorie di interventi di riferimento (PI, RCS, CS e QEP).

Metodo di calcolo

Ciascuna casella della matrice Obiettivi/Aspetti per ciascuna categoria d'intervento è quindi stata divisa in quattro parti o quadranti.

Nel primo quadrante, in alto a sinistra, viene riportato il valore dell'indicatore, che sarà compreso tra 1 e 10 secondo la lessicologia che lo definisce e che qui non possiamo pubblicare per ovvie ragioni di spazio, poiché si tratta di un numero ingente di indicatori che comporta onerose definizioni che portano al punteggio conseguito da ciascun progetto per quello specifico indicatore (Ind" nella figura).

Nel secondo quadrante, in alto a destra, viene riportato il peso dell'obiettivo desunto dalla matrice Motivazioni/Obiettivi. Tale peso dipende dal numero di volte che ciascun obiettivo risponde alle motivazioni di base. Si è in particolare assunto che il moltiplicatore (Peso Ob), derivi dalla somma di un intero con la decima parte del numero di motivazioni colte dall'obiettivo. Quindi nel caso in cui un certo obiettivo soddisfi 3 motivazioni, il moltiplicatore "Peso Ob" sarà pari a $1+0,3 = 1,3$.

Nel terzo quadrante, in basso a sinistra, viene riportato un peso dell'aspetto in relazione all'obiettivo, al tipo di qualità urbana (morfologica, economica, ecologica) e

alla categoria di intervento (PI, RCS, CS, QEP). Questa ulteriore pesatura si rende necessaria in funzione dell'estrema variabilità di significato degli aspetti con gli obiettivi. Essa inevitabilmente introduce un carattere di soggettività ideologica che appare tuttavia ineliminabile dal processo. Questo ulteriore moltiplicatore (Peso Asp) viene generalmente compreso tra 0,4 e 1, in modo da esercitare un effetto depressivo o al più di mantenimento del valore attribuito nella casella (Ind) di prima valutazione. Nel quarto quadrante, in basso a destra, si riporterà infine il risultato della valutazione casella per casella (Val), derivante dal prodotto dei valori contenuti nelle prime tre caselle, cioè dal prodotto tra valore dell'indicatore, peso dell'obiettivo e peso dell'aspetto specifico.¹²

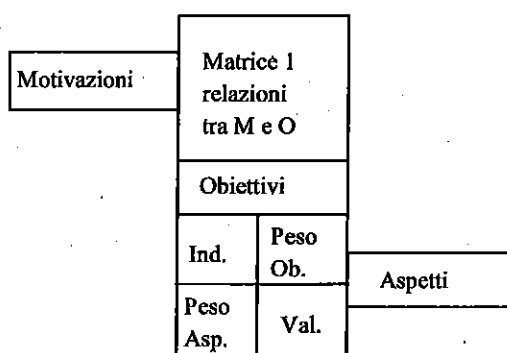


Figura 2: Schema rappresentante le matrici coassiali e i pesi di Obiettivi e Aspetti con i quali moltiplicare l'Indicatore per ottenere il Valore finale.

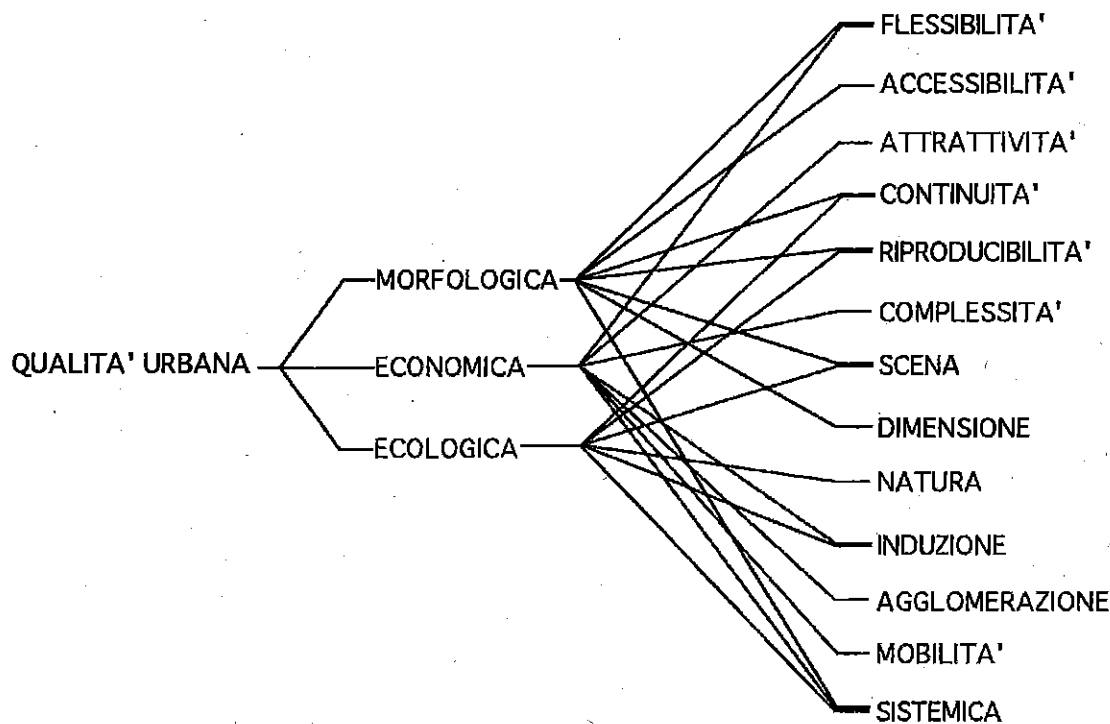


Figura 3: Grafo di attribuzione degli Aspetti alle Qualità Morfologica, Economica ed Ecologica.

¹² Ind. = valore attribuito nella valutazione all'indicatore; Peso ob. = peso dell'obiettivo derivante dalla matrice motivazioni-obiettivi; Peso Asp. = peso dell'aspetto con cui si relaziona l'indicatore (si veda il grafo di individuazione degli aspetti che segue); Val. = valore finale della valutazione dell'indicatore di qualità

In particolare si è fatto riferimento ad un grafo di attribuzione dei principali aspetti attraverso i quali valutare il tipo di qualità urbana secondo le tre declinazioni morfologica, economico-sociologica ed ecologica.

In tal modo la qualità morfologica trova definizione attraverso indicatori ad essa confacenti, così come la qualità economica e la qualità ecologica.¹³

Il rilievo dei dati

Il rilievo dei dati non è stato preposto alla definizione degli indicatori per due ragioni. La prima risiede nel fatto che anteporli avrebbe significato condizionare il processo cognitivo di definizione degli indicatori stessi. Quindi si è ritenuto necessario, in seconda battuta (*feed-back*), eliminare gli indicatori risultati di impossibile lettura per mancanza dei dati necessari a commensurarli.

La seconda ragione risiede nel fatto che la scheda di rilievo proposta ai Comuni, oltre a contenere richieste di dati utili alla compilazione delle schede degli indicatori (valutazione degli indicatori contenenti basi parametriche), conteneva anche elementi (dati) significativi per la elaborazione successiva degli indicatori di qualità nei confronti della spesa economica per il progetto e la realizzazione delle opere pubbliche (previsioni di spesa per le realizzazioni contenute nel programma che andranno verificate in seconda istanza con le spese effettivamente sostenute) e si poneva pertanto come *trait d'union* con gli indicatori e le statistiche utili, in momenti successivi, per una rilettura critica dell'azione orientativa condotta dal sistema di controllo sul sistema controllato.

Il carattere volutamente nominale¹⁴ e talvolta lessicografico¹⁵ degli indicatori proposti per la valutazione di qualità richiede al valutatore una conoscenza sia dell'elaborato progettuale che del contesto pianificatorio.

Una seconda operazione di raccolta dati si è resa tuttavia necessaria per via diretta presso gli uffici tecnici comunali, per completare con certezza il quadro conoscitivo desumibile dagli elaborati e dai controlli soprastanti.

Aggregabilità degli indicatori di qualità urbana

I valori di qualità urbana espressi dalle matrici di valutazione sono disaggregabili e aggregabili in varia misura. Tali indicatori di qualità urbana possono infatti essere letti a seconda dell'occorrenza:

- a) come somma di valori della qualità urbana morfologica + economico-sociologica + ecologica; nella fattispecie siamo in presenza del massimo livello di aggregazione che ci restituisce un indicatore di qualità urbana complessivo;
- b) come valori della qualità urbana morfologica, oppure economico-sociologica, oppure ecologica; il livello di aggregazione riguarda gli indicatori di ciascuna matrice specifica;

¹³ Ovviamente ciascun aspetto è stato declinato in relazione a ciascun tipo di qualità con indicatori confacenti e non ripetitivi, di modo che la sistemica o la scena assumono significati ben diversi nei casi di sistemica morfologica, sistemica economica o sistemica ecologica e nei casi di scena morfologica o scena ecologica.

¹⁴ "Esternalità" e "beni pubblici" con carattere di "intangibili" o di "incommensurabili".

¹⁵ "Fenomeni = attributi = indicatori" desumibili dalle sole rappresentazioni contestuali sceniche, cartografiche, e dalle simbologie di progetto.

c) come "qualità urbana morfologica", inerente ciascuno degli aspetti con i quali si è misurata la morfologia qualitativa (lettura per colonne della prima matrice): Flessibilità morfologica, Accessibilità morfologica, Continuità morfologica, Riproducibilità morfologica, Scena morfologica, Dimensione morfologica, Sistemica morfologica; e così pure per la "qualità urbana economico-sociologica" e per la "qualità urbana ecologica".

d) come qualità urbana di ciascun "obiettivo" desunto dalla matrice motivazioni/obiettivi come costruita sulla base delle pubblicazioni esprimenti gli intenti ministeriali; si ottiene in tal senso una qualità urbana morfologica, economico-sociologica o ecologica, o somme tra queste componenti, riguardante (lettura per righe): 1 - la realizzazione di servizi metropolitani e infrastrutturali, 2 - la realizzazione di servizi terziari, direzionali e universitari, 3 - la realizzazione di parcheggi, 4 - la creazione e recupero di edilizia produttiva e artigianale, 5 - la creazione di parchi naturali e archeologici, 6 - il riordino della viabilità di quartiere, 7 - la realizzazione di strutture e servizi allestitivi, 8 - il recupero del patrimonio abitativo privato, 9 - il recupero di zone residenziali pubbliche e private in area di frangia, 10 - il completamento di servizi in aree PEEP, 11 - la realizzazione di impianti sportivi, 12 - la creazione di nuovo tessuto urbano.

Tutte le precedenti disaggregazioni possono risultare utili al fine di confronti e statistiche sia inerenti (prima analisi) la qualità progettuale degli interventi, sia inerenti (secondo momento di valutazione) la qualità delle ricadute progettuali sul territorio.

Efficacia dell'orientazione del sistema di controllo

L'ultimo passaggio metodologico riguarda la valutazione di alcuni aspetti inerenti l'efficacia dell'azione del sistema di controllo nell'orientazione del sistema controllato.

Anche questa serie di valutazioni può essere condotta a vari livelli di disaggregazione della qualità urbana attesa o conseguita.

In particolare si è considerata l'utilità dei seguenti dati di base:

- i valori di spesa complessiva prevista per ciascun programma (risorse da Accordo di programma pubbliche, private e totali; risorse disponibili e da reperire pubbliche, private e totali; costo effettivo di realizzazione delle opere pubbliche, private e totali);
- le modalità di assegnazione dell'incarico di progettazione del P.R.U. ed il relativo costo del progetto per le categorie: Pubblico concorso di progettazione, Appalto-concorso, Affidamento diretto sulla base di preesistente progetto di fattibilità, Affidamento diretto senza preesistente progetto di fattibilità, Redazione da parte degli uffici tecnici comunali, Redazione delegata ad altri uffici tecnici di enti pubblici;
- le modalità di assegnazione dell'incarico di progettazione esecutiva dei singoli interventi pubblici previsti dal P.R.U. ed il relativo costo del progetto per le stesse categorie di cui sopra;
- la superficie territoriale interessata dal programma di riqualificazione;
- la popolazione residente effettivamente coinvolta.

Questi dati possono essere utilizzati per la formazione di indicatori e statistiche atte a segnalare l'efficacia del progetto o del programma e dei suoi effetti in relazione, per esempio, al rapporto qualità conseguita (o attesa) su spesa pubblica per quantità di superficie trasformata, ed eventualmente per impegno progettuale profuso dall'amministrazione pubblica. Questo tipo di operazioni può, con le dovute cautele,

portare a classificazioni degli interventi per qualità/spesa e/o per qualità/azione pubblica.

In particolare il valore di "qualità su milione" = "qualità/costo totale dell'intervento", evidenzia una qualità conseguita o attesa per milione di euro di spesa (pubblica + privata, oppure pubblica o privata, quando si tenga conto solo di una di queste per verificare la sua incidenza in rapporto alla qualità conseguita nel complesso: in questo modo si possono già confrontare graficamente valori di qualità su spesa pubblica rispetto a valori di qualità su spesa privata).

Questo indicatore di "qualità su milione", pesato, per esempio, con la superficie territoriale trasformata dal programma, rende conto della "qualità su milione per dimensione trasformativa", cioè del maggior effetto di qualificazione che proporzionalmente si ottiene sull'urbano trasformando una maggior superficie di esso. Analogo discorso si potrebbe fare in relazione al numero di residenti effettivamente coinvolti dall'operazione, comunque sempre con le dovute cautele interpretative del fatto che l'intervento coinvolge anche parti e strati "altri" della popolazione al contorno.

Un ulteriore indicatore utile potrebbe essere costituito dalla "qualità su unità di superficie" = "qualità/superficie territoriale".

Il rapporto "risorse destinate dal pubblico/risorse destinate dai privati" = K , esprimibili per esempio tramite le risorse previste da accordo di programma in prima istanza e poi tramite le risorse effettivamente impiegate, rappresenta un'altro indice significativo del coinvolgimento e dell'induzione generati dal progetto. Più esso è basso più il rapporto è favorevole al coinvolgimento privato e viceversa.

Combinando opportunamente questo indice " K " con la qualità dell'intervento (ed è possibile farlo ai vari livelli di disaggregazione ricordati), che qui per semplicità definiamo con " Q ", ed eventualmente con l'impegno progettuale pubblico, esprimibile sulla base dei dati raccolti con un opportuno indice esponenziale " m ", si possono ottenere un indicatore esprimente il "livello di qualità conseguito in rapporto all'impegno finanziario pubblico/privato" = " B " e un indicatore esprimente il "livello di qualità conseguito in rapporto all'impegno finanziario pubblico/privato elevato al livello di "impegno progettuale pubblico" = " H ". di modo che:

$B = Q/K$ = livello di qualità conseguito in rapporto all'impegno finanziario pubblico/privato; essendo K tanto minore quanto maggiore sia l'impegno privato rispetto al pubblico, B sarà tanto maggiore quanto maggiore sia l'impegno privato medesimo rispetto al pubblico, evidenziando così il trascinarsi dell'azione privata ad un livello di attrazione del programma indipendentemente da chi abbia promosso lo stesso;

$H = (Q/K)^m$ = livello di qualità conseguito in rapporto all'impegno finanziario pubblico/privato, elevato esponenzialmente per l'indice di promozione progettuale pubblica del programma, attribuendo così un effetto più che moltiplicatore alla qualità conseguita con una forte azione progettuale pubblica capace di coinvolgere l'azione trasformativa privata, effetto di traino e stimolo verso il mercato concertativo da parte del sistema di controllo.

Risultati generali della valutazione di qualità

Viste le considerazioni che precedono, dalla valutazione condotta sul gruppo degli 85 Programmi esaminati, sono emerse alcune considerazioni generali.

La classifica generale di qualità non consente né distinzioni geografiche, né distinzioni per tipo o categoria di intervento, significando con questo una distribuzione di valori non affetta da fattori geografici o di specialità o specializzazione nell'approccio progettuale. Non appare inoltre, a prima vista, alcuna distinzione tra programmi di aree metropolitane e programmi di centri minori, che nelle classifiche risultano variamente mescolati. Si tratta di aspetti che possono essere considerati positivamente, significando un impegno paritetico o simile tra differenti aree del Paese e differenti dimensioni delle Amministrazioni locali coinvolte.

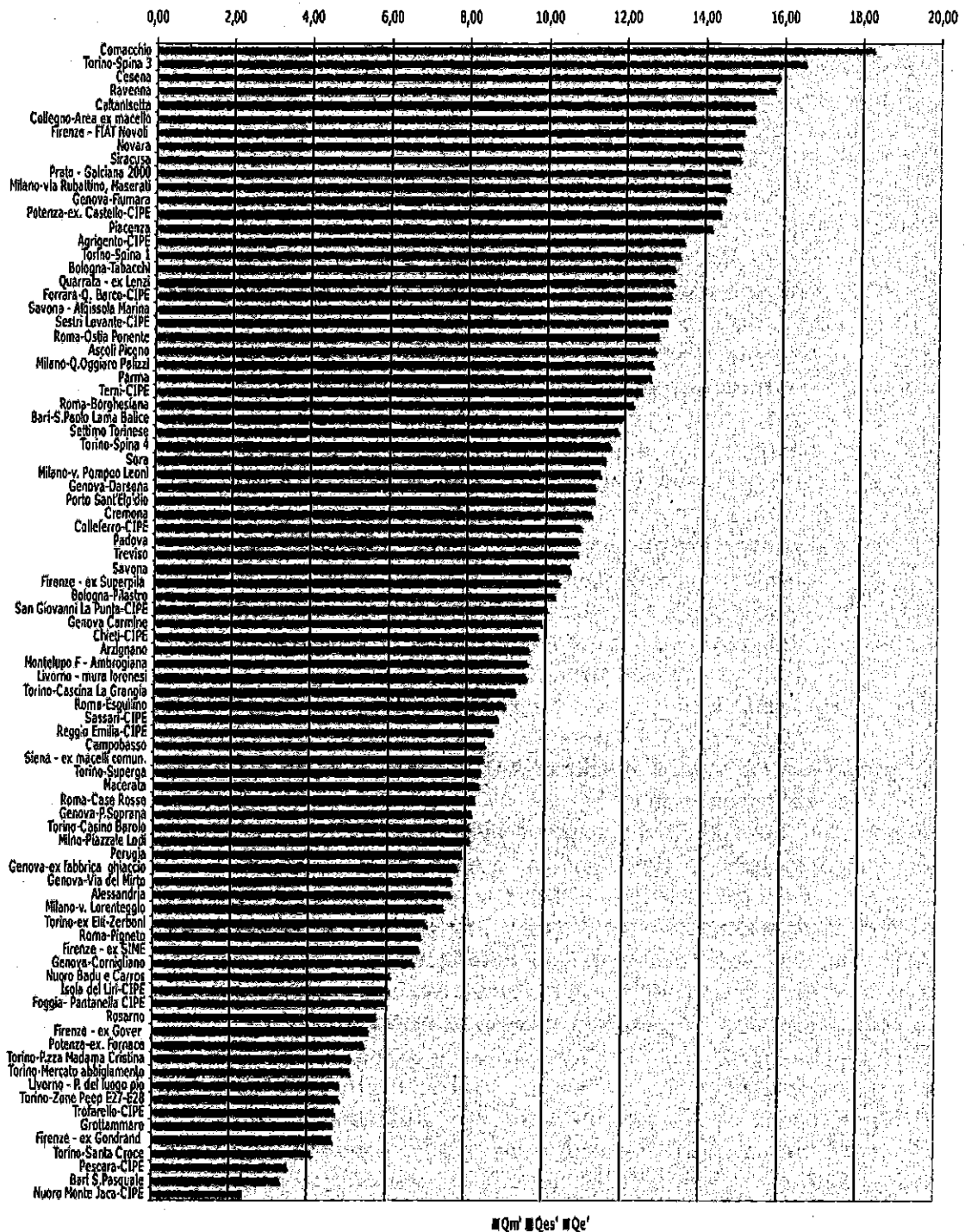


Figura 4: Qualità urbana totale dei PRU e segmenti delle Qualità Morfologica, Economica, Ecologica.

Per quanto riguarda la qualità totale Q, qui espressa come qualità Q', ovvero come somma della qualità morfologica, più economico-sociologica, più ecologica, diviso il numero di indicatori utilizzati per ciascun tipo di qualità,¹⁶ in modo da poter effettuare anche un primo raffronto tra i differenti tipi di qualità per ciascun PRU, si rilevano i seguenti aspetti:

- la testa della classifica è occupata da un programma relativo a un Comune di medio piccole dimensioni (Comacchio) e da un programma di un comune metropolitano (Torino- Spina 3), oltretutto il primo riguardante un intervento su un centro storico e il secondo su una periferia indifferenziata;
- i primi 14 programmi, che sembrano staccarsi dal resto della classifica presentano 7 casi di interventi periferici (PI), 4 casi di CS o centri storici, 2 interventi RCS o a ridosso dei centri storici e 1 intervento su QEP o quartieri di edilizia pubblica: non sembra quindi emergere particolarmente alcuna specificità, visto anche il fatto che alle categorie PI e CS sono ascritti il maggior numero dei programmi, complessivamente 46 e 21, contro i 6 QEP e gli 11 RCS;
- anche la coda della classifica, considerati gli ultimi 17 programmi, mostra una situazione simile, con somma variabilità;
- non si distingue alcuna variabilità degna di nota tra Nord e Sud Italia né in testa né in coda alla classifica.

Per quanto riguarda le classifiche parziali delle qualità morfologica, economico-sociologica ed ecologica si debbono notare i seguenti aspetti:

- soltanto 4 dei primi 14 PRU della classifica generale compaiono nei primi 14 valori di ogni tipo di qualità: Torino-Spina 3, Collegno-Area ex Macello, Novara e Siracusa; mentre altri 8 compaiono in almeno due tipi di qualità tra le prime 14 posizioni: Comacchio, Cesena, Caltanissetta, Firenze-Fiat-Novoli, Prato-Galciana 2000, Milano-via Rubattino-Maserati, Genova-Fiumara e Piacenza;
- in particolare, la classifica inerente la qualità ecologica sembra differenziarsi maggiormente rispetto alle altre per disposizione di classifica dei programmi, pur presentando ben 9 PRU tra i primi 14 in classifica corrispondenti a PRU presenti nelle prime posizioni anche della classifica generale;
- i nuovi ingressi nelle prime 14 posizioni delle classifiche parziali relative alle qualità "morfologica", "economica e sociologica" ed "ecologica" riguardano comunque programmi che nella classifica generale di qualità sono compresi entro le prime trenta posizioni.

Si sono quindi esaminati nel dettaglio i vari aspetti di cui si compongono i tre tipi di qualità fin qui discussa (morfologica, economica-sociologica ed ecologica) per la categoria PI, cui sono ascritti 47 programmi, e per la categoria CS, cui sono ascritti 21 programmi, tralasciando i 6 QEP e gli 11 RCS che non rappresentano un campione sufficientemente esteso. L'esame delle classifiche di tutti gli indicatori richiederebbe troppo spazio e risulterebbe forse eccessivamente specifico; per tal motivo ci fermeremo all'esame degli aspetti composti da detti indicatori.

Alcuni aspetti, per la quantità di indicatori utilizzati e per le differenze insite nei programmi, denotano una maggior variabilità di altri nella classifica dei PRU. In particolare, per la categoria delle periferie indifferenziate, gli aspetti che denotano maggiori variazioni nei punteggi tra i PRU sono la flessibilità morfologica, l'accessibilità morfologica, la continuità morfologica, la scenografia urbana, la dimensione, la sistemica morfologica, l'attrattività economica, la complessità

¹⁶ $Q' = (Q_m/n^\circ \text{ indicatori di } Q_m) + (Q_{es}/n^\circ \text{ indicatori di } Q_{es}) + (Q_e/n^\circ \text{ indicatori di } Q_e) = Q_m' + Q_{es}' + Q_e'$.

economica e sociale, l'agglomerazione sociologica, la mobilità ergonomica e la scena ecologica.

Nella categoria dei centri storici le differenze maggiori si rilevano per la continuità morfologica, la scenografia urbana, la dimensione, l'attrattività economica, la complessità economico-sociale e la scena ecologica; la mobilità economico-sociale appare infine un tema poco sviluppato dai programmi nei centri storici, fatto di una certa gravità se si considera la grande dimensione di molti centri storici italiani.

Non si può a questo punto e in questa sede entrare nel dettaglio delle classifiche di ciascun aspetto per le differenti categorie di zone, poiché esulerebbe dagli scopi generali che qui ci proponiamo. Va comunque ricordato che in caso di politiche specifiche e mirate ad alcuni di tali aspetti, il metodo seguito fornisce possibilità di informazione utili per orientare eventuali politiche di settore, comprendendo quali fossero i programmi maggiormente orientati ad esse e maggiormente significativi secondo gli indicatori considerati.

Risultati generali in rapporto ai costi e alle risorse pubbliche e private

Necessitava a questo punto estendere l'analisi introducendo indicatori che considerassero i rapporti intercorrenti tra qualità dei PRU e costi.

Un primo indicatore utile a questo scopo risulta il rapporto tra qualità e costo del programma. In prima istanza si è applicato il rapporto tra qualità totale Q' e costo totale "ct" inteso come risorse totali definite da accordo di programma.¹⁷

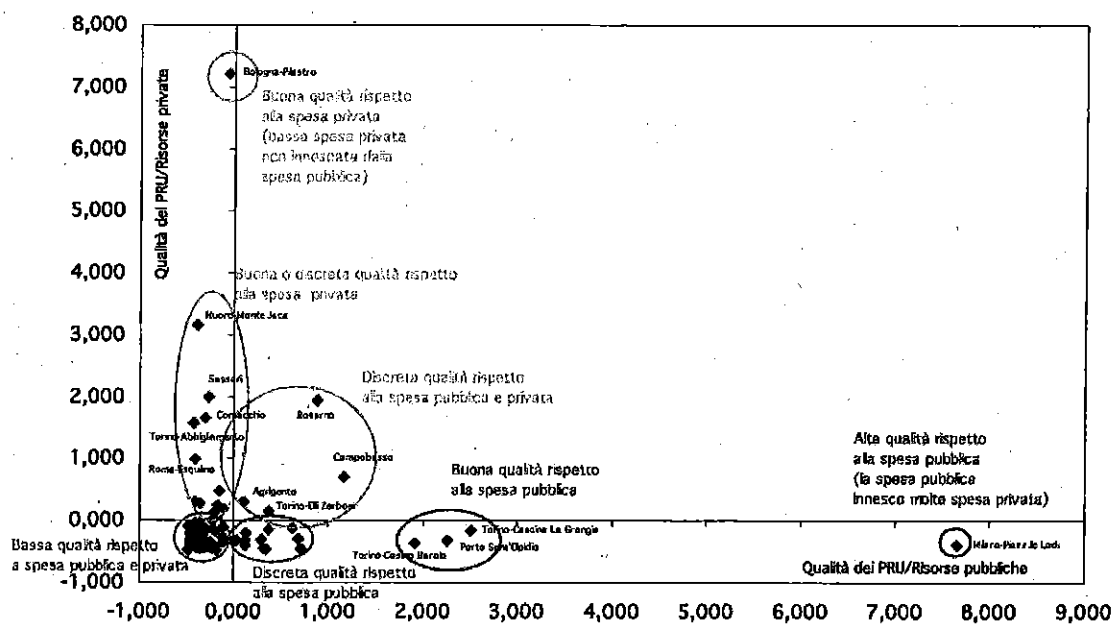


Figura 5: Qualità dei PRU su risorse pubbliche e su risorse private da accordo di programma.

Con tale operazione emergono i seguenti aspetti:

¹⁷ L'indicatore risulta espresso come Q'/ct con ct espresso in milioni di euro, oppure come $(Q'/ct) \cdot$ in forma standard (a seguito di normalizzazione e standardizzazione della nuvola di punti monodimensionale elementi-variabile).

- la maggior parte dei PRU che occupano la parte alta delle classifiche, scompare dalla testa delle classifiche, trovandosi addirittura proiettati verso il fondo di esse: segno evidente che la qualità "costa";
- in particolare, dei 20 PRU che occupavano la testa della classifica di qualità Q', soltanto 4 resistono nelle prime posizioni;
- per contro molti PRU che occupavano la parte bassa della classifica di qualità sono ora ai vertici della classifica di qualità su spesa;
- la maggior parte dei PRU del fondo della classifica di Q'/ct risulta infine riguardare aree o città di carattere metropolitano.

Interessante pare a questo punto specificare la composizione di spesa tra intervento (finanziamento) pubblico e privato, al fine di individuare quali siano i PRU nei quali, con limitato intervento pubblico, si ottenga un rilevante intervento dei privati, generando una stimolazione del mercato, tanto più utile e proficua, quanto più alta risulti la qualità del programma riferita al rapporto risorse pubbliche su risorse private.

Chiamando K il rapporto risorse pubbliche su risorse private, avremo l'indicatore Q'/K per definire la qualità del PRU in relazione al rapporto pubblico privato o per ogni unità di attrazione di risorse private per risorsa pubblica.

L'andamento di K^{18} rivela già di per sé alcuni aspetti significativi:

- molti PRU di carattere metropolitano, incentrati sulla riqualificazione di grandi aree produttive dismesse in periferie indifferenziate occupano la testa della classifica;
- in particolare quasi tutti i programmi della parte alta della classifica riguardano grandi interventi, complessi e con discrete o grandi cubature edilizie, su periferie indifferenziate e rimodellamenti di zone dismesse di grandi o medie dimensioni;
- colpiscono le posizioni di programmi incentrati su molti centri storici, o a ridosso dei centri storici che presentano con ogni evidenza un coinvolgimento ridotto di finanze private: se scontato appare lo scarso interesse del mercato per i quartieri di edilizia pubblica, non entusiasmante e poco remunerativa in senso imprenditoriale appare anche la risposta nei confronti della riqualificazione dei centri storici;
- la più parte dei PRU, circa l'83,5% (71 su 85), presenta comunque un ricorso a risorse pubbliche inferiore a quelle private, per il 64,7% (55 su 85) questo rapporto è inferiore al 50%, denotando nel complesso, una certa capacità di attrazione generale dello strumento complesso nei confronti degli investitori;
- soltanto in 14 casi, il 16,4%, il rapporto K è maggiore di 1, e tra questi si trovano ben 8 programmi su centri storici e 4 a ridosso dei centri storici, oltre a 2 quartieri di edilizia pubblica.

L'indicatore Q'/K non fa che rimarcare molte delle considerazioni precedenti. Ancora appare evidente come i grandi comuni, capaci di buone *performances* di attrazione sul mercato degli investitori privati, abbiano ottenuto risultati virtuosi di qualità in relazione alla stimolazione dell'azione pubblica sul privato, soprattutto agendo sulla riqualificazione e sullo sfruttamento fondiario delle aree produttive dismesse periferiche interne alla città consolidata, comunque appetibili per accessibilità, dimensione e liberalità trasformativa. Qui la speculazione concertativa del rapporto pubblico/privato mostra i migliori risultati sistemici di qualità, costo per il pubblico e integrazione di plurivocità funzionali economicamente e socialmente sostenibili e propositive. In tal senso gli ambiti urbani e metropolitani, che apparivano crudamente svalutati dall'indicatore Q'/ct , per il quale i costi di trasformazione territoriale per

¹⁸ K = ris. pu./ris.pr. da Accordo di Programma.

unità di qualità apparivano spesso elevati, si rivalutano alla luce dell'indicatore Q'/K , il quale evidenzia come la maggior parte della spesa, seppure alta, per ottenere elevate qualità, sia da ascrivere all'azione di mercato sollecitata opportunamente da una mano pubblica sufficientemente strutturata per poter reggere il confronto.

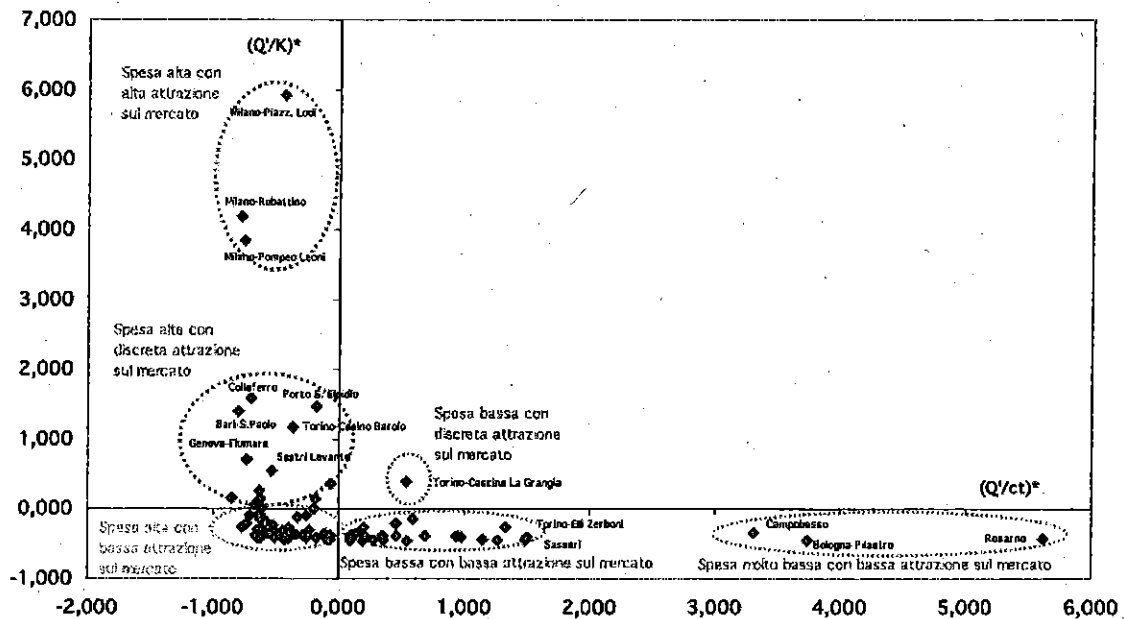


Figura 6: Qualità dei PRU rispetto al costo totale da Accordo di programma e al rapporto Risorse pubbliche/Risorse private.

Varrà a questo punto segnalare anche come alcuni programmi, nel passaggio dalle risorse dichiarate da accordo di programma al costo di realizzazione delle opere, abbiano aumentato i valori presuntivi di spesa. Tra questi vi sono alcuni casi che superano un aumento del 20%, arrivando in taluni casi anche a raggiungere e superare il 700%, il 500% e il 100%. Tali casi meriterebbero un approfondimento di indagine. Altri programmi, invece, presentano un costo di realizzazione delle opere inferiore alle previsioni. Per questi, in taluni casi, che più debbono preoccupare, i valori si spostano molto in basso rispetto alle previsioni. Non è stato possibile definire con certezza se questi risparmi siano da ascrivere a gravi riduzioni qualitative degli interventi e degli esiti dei programmi o a semplici aggiustamenti contabili nel passaggio dall'accordo di programma alla effettiva realizzazione delle opere previste nei progetti. Per i casi di maggior riduzione appare tuttavia evidente la rinuncia alla realizzazione di molte opere, con difficoltà di attuazione per il programma medesimo.

Risultati generali della valutazione di qualità attraverso l'analisi fattoriale delle componenti principali

Al fine di porre in evidenza similitudini e diversità dipendenti da analoghe propensioni verso gruppi di indicatori per differenti PRU, si è ricorsi all'analisi delle componenti principali (ACP), metodologia che è in grado di spiegare fattori complessi (ovvero variabili complesse derivanti dagli indicatori originari) con i quali descrivere

le classifiche dei programmi, proiettandoli su spazi a due dimensioni¹⁹ a partire dagli spazi multidimensionali, o iperspazi, generati dai numerosi indicatori (variabili)²⁰ considerati per l'analisi dei PRU. Si ricercano dunque i motivi che possano rendere simili dei programmi differenti tra loro, nel tentativo di svelare nuovi significati per la ricerca.

Per quanto riguarda la categoria delle periferie indifferenziate, per bevità l'unica che qui riassumiamo, essa è costituita nell'analisi da una matrice di 47 elementi (i PRU) e 51 variabili (gli indicatori utilizzati per valutarli)²¹. Operando l'ACP con la regola di estrazione di almeno il 75% della varianza della nuvola iperspaziale si ottengono 8 assi fattoriali²², dei quali il primo spiega il 33% della varianza totale, il secondo il 12,2%, il terzo l'8,6% e il quarto il 7,2%. Con i primi quattro fattori si spiega dunque il 61% della varianza e con i primi due il 45,2%.

Considerando il primo piano fattoriale si nota che il primo asse è spiegato positivamente da una congerie di variabili confusa, che non evidenzia alcun grappolo significativo di indicatori, mentre il secondo asse fattoriale è fortemente correlato in senso positivo con le variabili originarie relative ai servizi metropolitani e infrastrutturali e vagamente con i parcheggi e la viabilità di quartiere; sia la dimensione dei parcheggi che i servizi metropolitani tendono inoltre a spiegare negativamente il primo fattore.

Ne consegue una topologia dei PRU relativamente semplice, che ordina:

- nel primo quadrante, verso l'alto, quelli basati soprattutto su servizi metropolitani e infrastrutturali;
- nel secondo quadrante i PRU generalmente ben correlati con la maggior parte degli indicatori, compresi talora quelli infrastrutturali;
- nel quarto quadrante i PRU generalmente di fondo classifica²³;
- poco significativo appare infine il terzo quadrante per topologia dei PRU, vista la scarsa correlazione negativa delle variabili originarie con il secondo fattore (in questa direzione tirano per esempio l'agglomerazione sociologica e altri indicatori, ma con minor forza rispetto agli indicatori di correlazione positiva).

Paragonando il primo piano fattoriale F1-F2 ad una rosa dei venti, in cui gli indicatori originari, raggruppati in grappoli tematici (*clusters*), spirano trainando i PRU in diverse direzioni²⁴, otteniamo una sorta di classifica generale per la categoria delle periferie indifferenziate che va letta dalla direzione Est-Nord est alla direzione Ovest-Sud ovest.

¹⁹ Pur con perdite di informazione che vengono contenute il più possibile attraverso proiezioni lineari che mantengono più alta possibile la varianza della nuvola di punti originaria. Per il metodo si rimanda ovviamente alla letteratura specializzata: si veda per esempio Sandro Saddocchi, *Manuale di analisi statistica multivariata*, Franco Angeli, Milano, 1990 (4^a ed.).

²⁰ In questo paragrafo i termini indicatore e variabile vengono usati come sinonimi.

²¹ La matrice viene normalizzata, ovvero a ciascun vettore colonna si sottrae il valor medio, riconducendo l'origine degli assi al baricentro della nuvola di punti. Non è necessario standardizzare la matrice, dividendo i vettori colonna per lo scarto quadratico medio, poiché i valori degli indicatori sono già espressi nella stessa scala da 1 a 10 punti. Si noti che l'ACP viene qui effettuata senza considerare i pesi applicati agli indicatori nelle fasi precedenti.

²² Ai quali non viene applicata alcuna ulteriore trasformazione. Non si ricorre cioè ad alcuna rotazione dei fattori.

²³ Vista la quantità di varianza spiegata è soprattutto il primo asse fattoriale ad ordinare la classifica.

²⁴ L'assenza di vento, in logica marinara, va letta mediamente come fattore negativo.

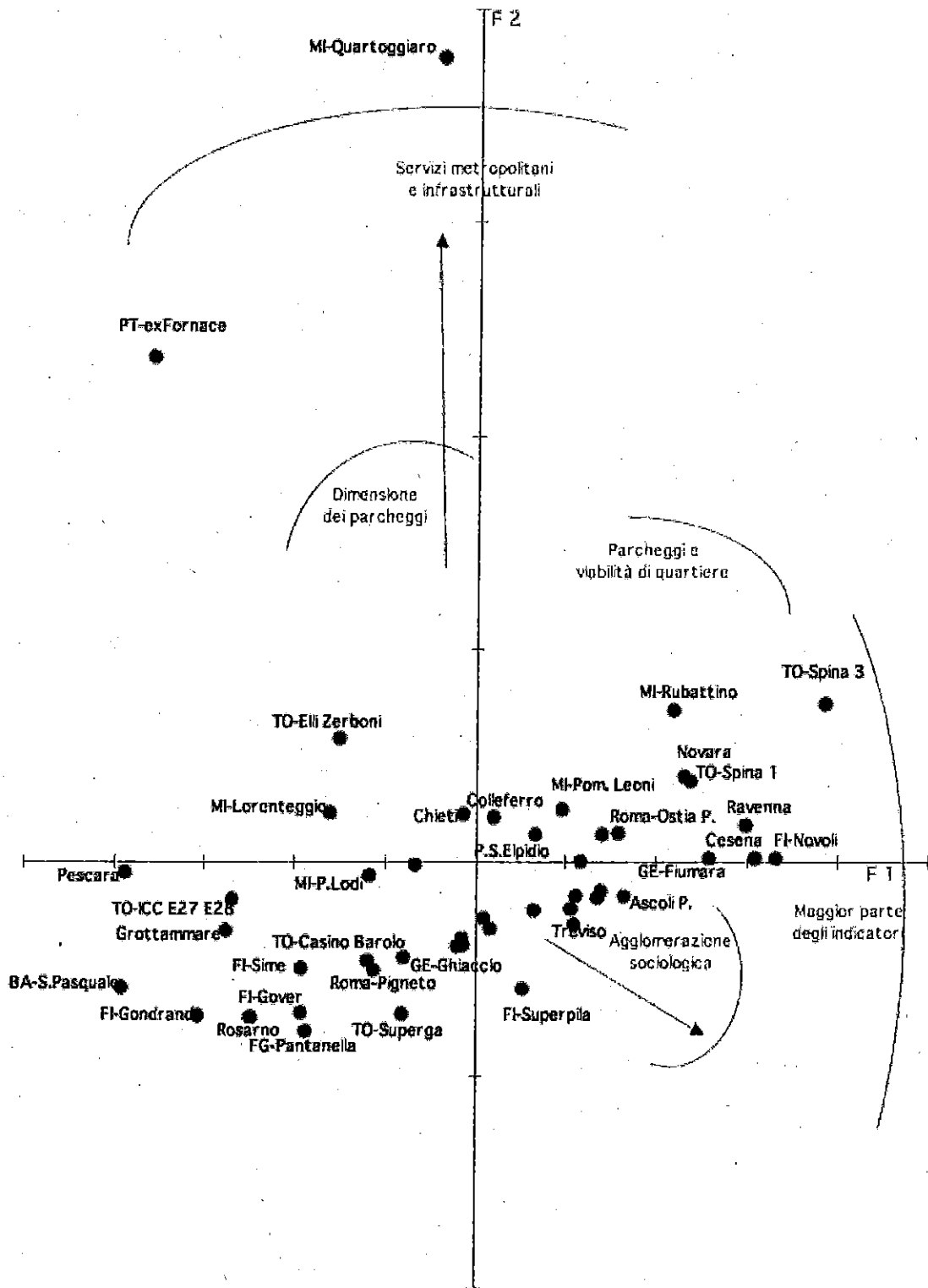


Figura 7: Periferie indifferenziate, Analisi delle componenti principali, Primo piano fattoriale F1-F2 di elementi su variabili.

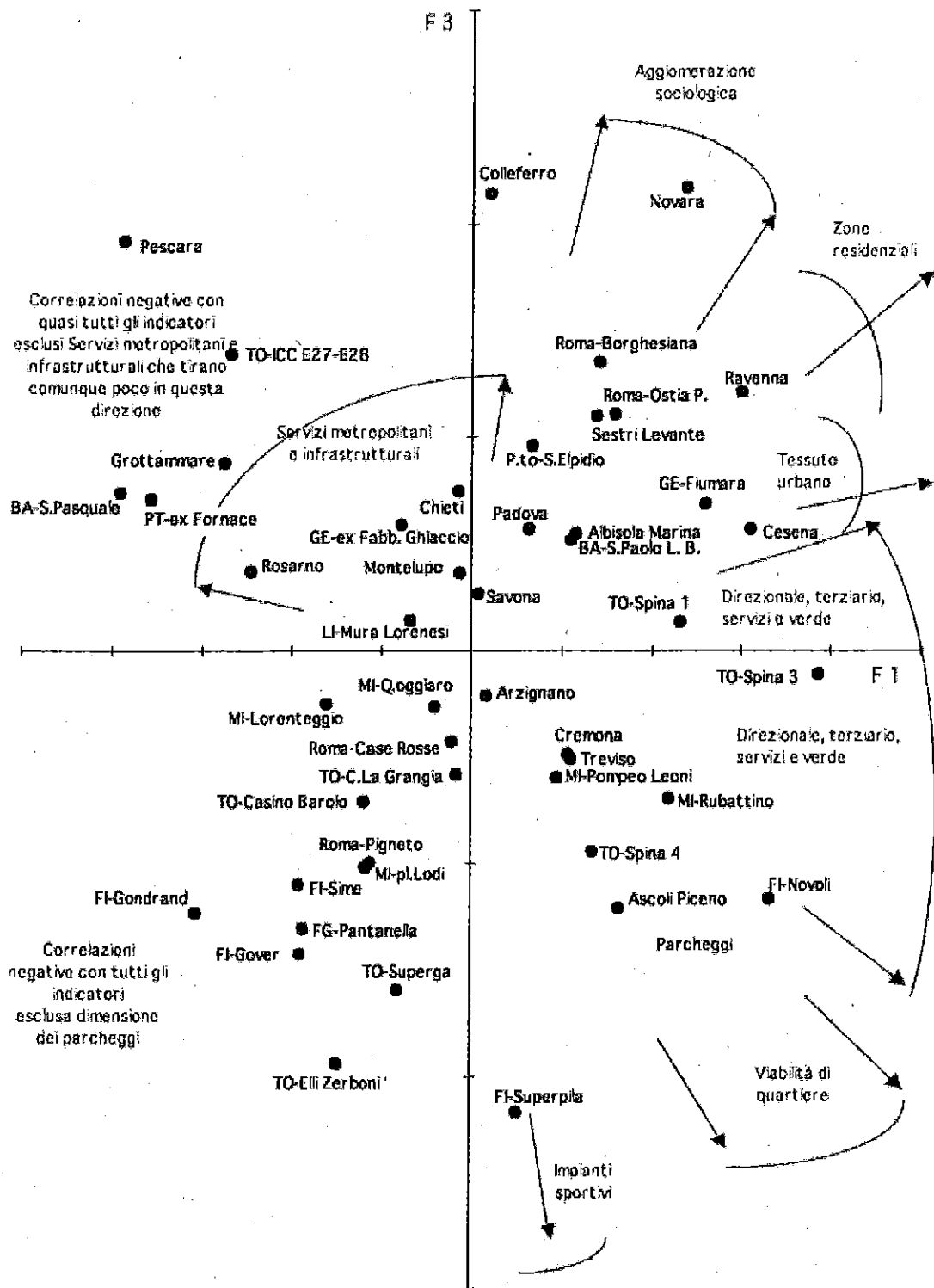


Figura 8: Periferie indifferenziate, Analisi delle componenti principali, Secondo piano fattoriale F1-F3 di elementi su variabili.

Più articolata appare la topologia del secondo piano fattoriale F1-F3, che evidenzia numerose direzioni significative, così riassumibili:

- verso Nord-Nord est l'agglomerazione sociologica che spiega positivamente il terzo asse fattoriale;
- verso Nord-Est ed Est-Nord est le zone residenziali ed il tessuto urbano;

- verso Est il direzionale, il terziario, i servizi commerciali e il verde, a significare che tutta l'attrazione positiva del primo asse fattoriale rispetto al terzo è retta dalla produzione di una città integrata nelle forme e nelle soluzioni funzionali, con discreto coniugio delle attività di servizio con i tessuti urbani e residenziali;
- verso Sud-Est dominano la viabilità di quartiere e, in minor misura, gli aspetti ecologici del tessuto urbano ed alcuni indicatori di qualità per i parcheggi;
- verso Sud spicca un grappolo di indicatori relativo agli impianti sportivi, e verso Sud-Sud est la dimensione dei parcheggi, entrambi spiegano più degli altri la negatività dell'asse F3;
- infine molto scarsa appare l'influenza su questo piano degli indicatori relativi all'edilizia produttiva e artigianale, in direzione Sud-Sud est e scarsa quella degli indicatori relativi ai servizi metropolitani e infrastrutturali, in direzione Nord e Nord-Ovest, rimanendo l'asse F3 spiegato positivamente, più che da questi, dagli indicatori di agglomerazione.

Le differenze tra programmi complessi

Alle differenze qui messe in luce attraverso l'esperienza di valutazione descritta per i PRU se ne devono però aggiungere altre per quel che riguarda i cosiddetti programmi complessi nelle loro svariate articolazioni.

I programmi europei Urban, per esempio, si differenziavano da PRU e PRUSST per un marcato carattere assistenziale, avendo finalità sociali dettate dall'Unione Europea ed essendo volti soprattutto a soddisfare bisogni che non avrebbero potuto essere soddisfatti tramite la competizione e remunerazione dei capitali investiti. I PRU e i PRUSST miravano invece a suscitare investimenti privati a integrazione dei finanziamenti pubblici, essendo questa una condizione determinante per il cofinanziamento. Si noti che in parte ciò riguarda anche gli attuali Piani città, per i quali il pubblico è costretto a reperire fondi dal mercato in un momento di particolare penuria di fondi pubblici, probabilmente destinata a durare a lungo.

Se alcuni programmi dunque si caratterizzano come assistenziali e volti a sanare fenomeni di marginalità fisica e sociale, coinvolgendo principalmente gli abitanti e le associazioni, altri, opportunamente, devono eccitare la competizione e quindi imprese, *stakeholders* e istituzioni. Sembra ovvio supporre che i due tipi debbano agire sinergicamente per il bene comune e della città. Ma non sempre questo è scontato. Anzi spesso sia le autorità che gli operatori economici sembrano muoversi al di fuori di logiche sinergiche di tipo pianificatorio. In tal modo si privilegia il caso per caso e l'intervento occasionale anziché un più opportuno intervento sul sistema urbano interpretato nelle sue dinamiche e nel suo complesso.

Se alcuni programmi come gli Urban o i Contratti di Quartiere, con finanziamento europeo o nazionale e risorse certe, fossero stati meglio programmati in relazione agli interventi a *budget* indeterminato perché condizionato dalle effettive disponibilità di mercato e dalle convenienze di impresa, quali molti PRU e PRUSST, gli effetti della loro azione sinergica sulle città sarebbero stati maggiori, soprattutto come fenomeni di induzione positiva della qualità introdotta sulle parti a loro circostanti.

I tentativi di cura del malessere sociale attraverso la riqualificazione sociologica e ambientale di zone e quartieri urbani e i modelli di partenariato aperti su percorsi istituzionali atti a stimolare le qualificazioni in zone pregiate, si sono invece separati sia per percorsi che per pianificazione complessiva della città. Molti programmi sono risultati così sanatorie di interventi non riusciti in precedenza, più che veri e propri

elementi di qualificazione sinergica e complessiva delle città italiane, non essendo spesso nemmeno inseriti all'interno della pianificazione generale e ordinaria dei Comuni che li hanno promossi.

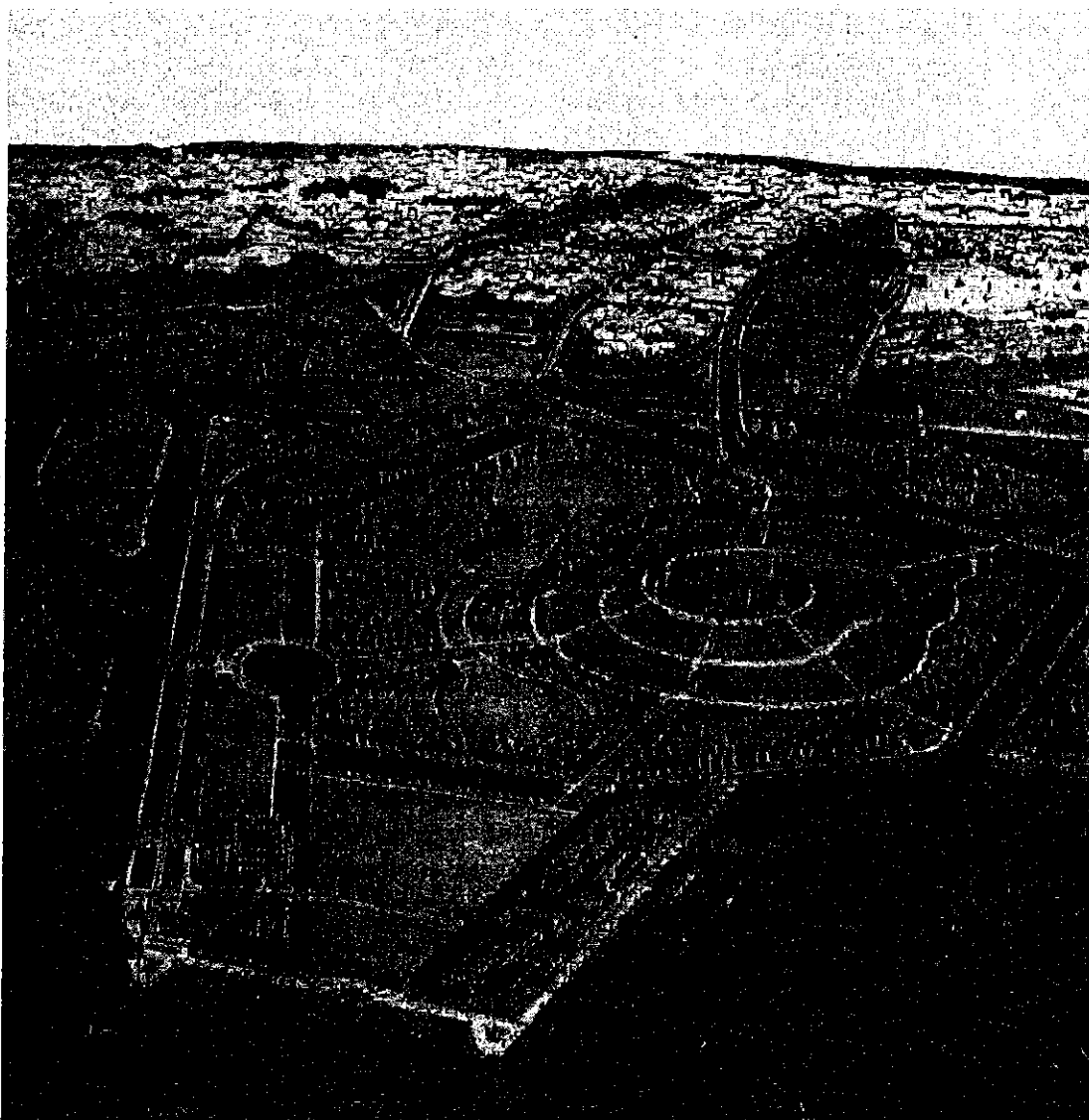


Figura 9: Il progetto per il programma Urban del Parco di San Giuliano a Venezia, dell'architetto italo americano Robert Di Mambro.

Soltanto alcuni grandi Comuni, per esempio Torino con i programmi sulle Spine, hanno dimostrato di ricercare, attraverso la qualificazione per punti, un innesco di qualificazione più articolata e complessa e un ridisegno complessivo della città o di sue parti fondamentali attraverso il ridisegno di aree degradate o dismesse, talvolta facendo seguire a PRU volti ad aree limitate del territorio, più ampie visioni infrastrutturali dei PRUSST, che sui PRU in attuazione si innestavano, moltiplicandone gli effetti e diffondendoli sull'intorno territoriale.

Ancor più che diversi tra loro e finanziati *una tanum*, su procedure speciali che non incidono fondamentalmente sulla struttura complessiva delle nostre città, che rimane fondamentalmente arretrata sia per i trasporti collettivi di persone e merci che per l'architettura e la società, la maggior parte dei programmi complessi di qualificazione e riqualificazione urbana si sono rivelati scoordinati e non consequenziali con le

politiche ordinarie dell'urbanistica. Al contrario, con una più assidua promozione, una maggior consapevolezza di sistema ed una maggiore semplicità procedimentale, avrebbero potuto essere formidabili elementi di attuazione delle valenze dei Piani regolatori comunali, almeno per le città maggiori e medie del Paese.

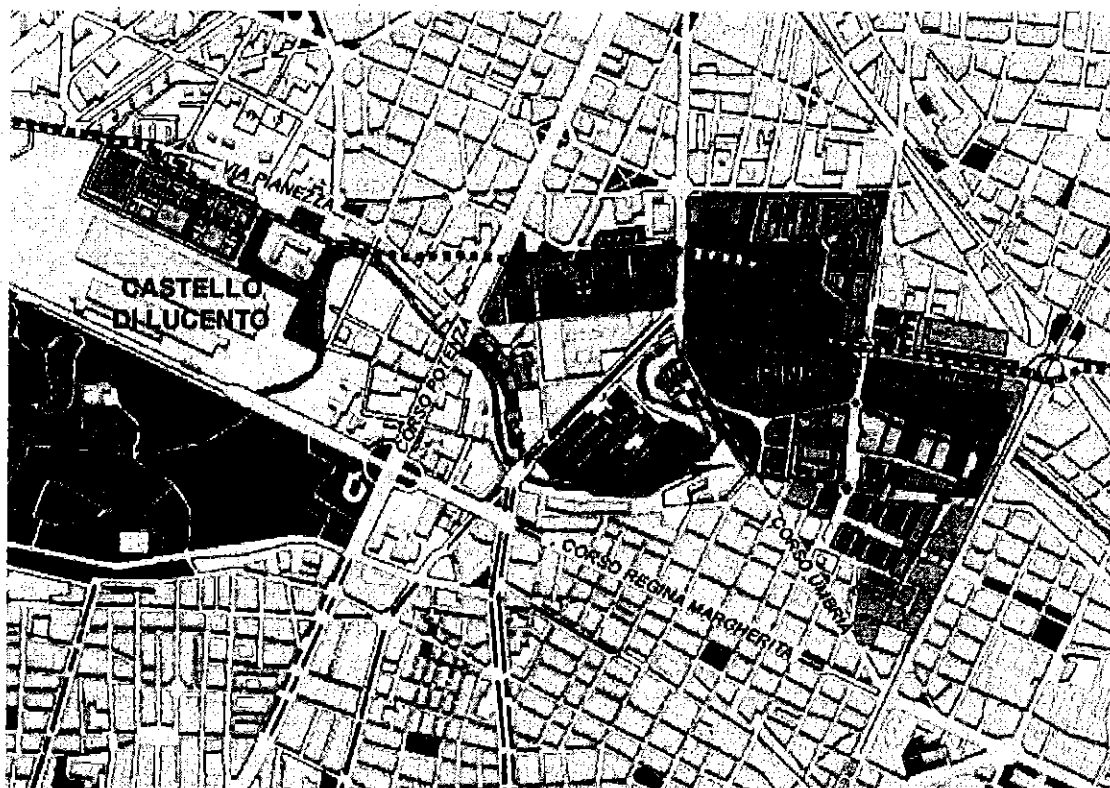


Figura 10: Il PRUSST comprende l'area oggetto del PRU di Spina 3 ed il comprensorio Castello di Lucento 2 a Torino. Le due aree vengono connesse da un nuovo asse stradale che riusa un tracciato ferroviario esistente. Il PRUSST crea così un raccordo tra due aree già in trasformazione moltiplicando le occasioni di investimento e di occupazione. Il costo degli interventi di 365 miliardi di lire era così suddiviso: risorse pubbliche mld 56, risorse private mld 119.

Va ancora ribadito come i programmi europei, di cui in Italia si è fatto scarsissimo uso, chiedano generalmente di anticipare le fasi di progettazione e valutazione, essendo in ciò più avanzati di PRU, Contratti di quartiere e Patti territoriali e definendosi quasi come una combinazione tra Patti e PRUSST, con una programmazione economica certa per le opere pubbliche, atte al trascinarsi di investimenti pubblici e privati. Come si è detto ciò ha manifestato in Italia difficoltà di raccordo verticale tra gli enti pubblici (Comuni e Regioni) e mancanza di massa critica degli interventi per un sistema di attribuzione premiale delle risorse in cui vince chi è capace di fare alleanze, costruire reti di interessi, promuovere convergenze e viene penalizzato chi sconta conflitti.

Il cosiddetto "Piano casa" e la "pianificazione complessa"

La città non è fatta né di singole parti, né di solo insieme. Ma di un continuo articolare gli elementi con il tutto, dove l'insieme che risulta non è mai la banale somma delle componenti.

L'errore fondamentale che spesso si compie è di considerare le iniziative *una tantum* di sostegno all'edilizia come un qualcosa di avulso dal sistema che si è qui cercato di descrivere attraverso i programmi complessi. Programmi che anch'essi hanno mostrato in Italia questo carattere sporadico, ma che come si è detto andrebbero inseriti nella pianificazione strategica come "battitori liberi", in grado di elevare il livello qualitativo degli interventi cittadini, con effetto traino sugli interventi ordinari, sperimentando.

La qualificazione delle grandi aree dovrebbe poter creare induzioni sul sistema urbano, questi dovrebbe essere in grado di tradurre gli esiti attraverso opportune normative in grado di snellire il peso burocratico dei procedimenti permissivi e concessori, soprattutto al livello edilizio, dove la efficienza degli uffici e la efficacia delle trasformazioni dovrebbe essere garantita dalla snellezza e certezza delle normative.

Ancora una volta la consapevolezza della relazione tra "Piano casa" e forma degli insediamenti dovrebbe ispirare il legislatore. A nuovi strumenti di governo della dismissione e del recupero delle grandi aree e dei grandi contenitori, deve fare sponda la presenza di strumenti di governo e promozione delle qualificazioni puntuali tutto attorno. Altrimenti i grandi investimenti non funzioneranno mai da traino per la massa dell'edilizia, ma si creeranno due dimensioni distinte nella città, con evidenti conflitti, fors'anche costituzionali.

Ora: se si auspica una maggior fluidità e ordinarietà procedimentale per gli strumenti di pianificazione complessa, posti più strategicamente in relazione con gli strumenti sovra ordinati del piano regolatore, attraverso Documenti preliminari di Piano, come avviene in Lombardia, o attraverso indirizzi concertativi derivanti da consultazioni con il territorio, come si tenta di fare in altre Regioni, che logicamente sfocino in Piani strutturali quali il Piano di assetto del territorio (PAT) della Regione del Veneto, perché mai non si dovrebbero, verso il basso, tentare operazioni di semplificazione procedurale per le trasformazioni minori sull'edilizia, snellendone le procedure e favorendone una prassi irrorata da "buone pratiche"?

E forse la carenza negli strumenti *una tantum*, in Italia, sta proprio in questo: l'assenza assoluta di manuali guida prodotti dagli enti amministrativi, a partire dallo Stato.

Se si pensa alla logica della *Better practice* in Gran Bretagna, ben si capisce quale sia il problema.

Quello della "miglior pratica" si configura come un sistema di pianificazione in cui la valutazione dei progetti di trasformazione avviene attraverso procedure di controllo di "prestazione" e non "di conformità" ai contenuti normativi del piano. Ne consegue che la validazione dei progetti segue logiche di discrezionalità e apertura al dialogo, basata sulle logiche del *design process* e del *design control process*, che potremmo avvicinare più alla logica delle Commissioni d'ornato di un tempo che a quella delle procedure di valutazione burocratiche a tavolino. In Gran Bretagna strumenti che si occupino di *design control* sono presenti a tutte le scale della programmazione nazionale e della pianificazione regionale e locale, per integrare i contenuti normativi del *land use planning* attraverso apposite *Planning guidelines*.²⁵

²⁵ Si possono annoverare tra queste: Planning Policy Guidance Notes, Regional Planning Guidance, County design guidance, Development control guidelines, Design guides, Design strategies a livello di città o di distretto, Design codes, Development [strategic] frameworks, Design briefs e Master plans a livello di singole aree.

Ovviamente sorge il problema del confine tra ciò che è legittimo regolamentare e ciò che invece va lasciato alla libera scelta del progettista, che dovrà riferirsi comunque alle indicazioni delle guide e dei manuali appositamente redatti.

Appare tuttavia evidente, come anche nel nostro Paese, pur non arrivando alle formulazioni di legge britanniche, che sono molto diverse dalle nostre, necessiti innescare processi di mercato correlati alla (ri)configurazione formale ed economico sociale di insediamenti che sono rimasti troppo arretrati e che non sono stati sufficientemente organizzati per forma e tessiture, sì da disperdersi nel territorio con morfologie lesive dei futuri economici di molte aree del Paese. Se la "città diffusa" delle ipotesi iniziali, la città dello *spread*, è presto diventata città dispersa, o dello *sprawl*, sicuramente meno benefico, ciò è probabilmente dovuto proprio alle rigidità del sistema di pianificazione e all'incapacità di ricondurlo a forme innovative, più libere e flessibili ma anche più organizzate sulla base di un disegno complesso e articolato, ma efficace, di indirizzo, che sapesse rinnovare e rafforzare la cultura del vivere in città. In tal senso il "Piano casa" appare ancora un tampone economico di un sistema debole, perdente, incapace di darsi forma attraverso la riforma dei propri insediamenti.



Figura 11: L'area dell'ex Ospedale Umberto I di Mestre, in fase di recupero, ed una ipotesi di definirne il compendio come "sedime guida" per limitare attorno ad esso un ambito di area territoriale omogenea di liberalizzazione e premialità edilizia sulla base di apposite guide per gli interventi.

Volendo esemplificare, ben diversa sarebbe la situazione se procedimenti di liberalizzazione edilizia, con premi sulle cubature, per svariati motivi, tra cui fondamentalmente anche quelli annoverati dal "Piano casa" proposto nel Veneto,²⁶ avvenissero al solo intorno di progetti pilota. Ovvero, se ad un grande progetto, promosso in cofinanziamento tra enti pubblici amministrativi e altri soggetti pubblici e privati, si affiancassero provvedimenti ad hoc di liberalizzazione e premialità edilizia fondati da un lato sui principi fondamentali dei Regolamenti edilizi comunali e della legislazione vigente in materia, e sull'altro, per la parte di libera interpretazione

²⁶ Ovvero ampliamenti del 20% indiscriminati e del 70% o 80% per situazioni di recupero sismico, energetico e di altra natura, ma in certi casi si potrebbe anche pensare a maggiorazioni ulteriori.

progettuale edilizia, su manuali esemplificativi di buone pratiche, su guide per gli interventi sul modello di quelle inglesi e su indirizzi morfologici e metodologici, studiati appositamente per il circondario di una zona di riqualificazione urbana con la quale interagire. Un ambito di area territoriale omogenea dovrebbe in tal caso racchiudere un ragionevole circondario della zona di riqualificazione, ben più ampio di essa, al fine di coinvolgere il quartiere circostante nel processo di innovazione e miglioramento strutturale implementato attraverso i cofinanziamenti pubblici e privati sul "sedime guida".

Anche a partire da questa semplice sollecitazione si capisce che i metodi ci sono, e sono i più liberali e consoni al mercato contemporaneo.

L'impressione però è quella che si antepongono le soluzioni immediate del caso per caso, spalmate indiscriminatamente sull'intero territorio senza disegno e programmazione, ad una più ragionevole conformazione del paesaggio e dell'economia. E ciò avviene sulla spinta irrazionale dell'emergenza di un tardo ciclo economico cinquantennale o di lungo periodo che stenta a rilanciarsi, accompagnato e accentuato da crisi di cicli medi industriali e di cicli brevi finanziari. Questo modo di fare non può che peggiorare le situazioni in prospettiva, nel futuro, anche se sembra risolvere alcuni problemi immediati.

Conclusioni

La qualificazione degli insediamenti, e laddove necessario la loro rigenerazione, dovrebbero pertanto:

- connettere e collegare i vari interventi tra loro e con l'esistente, per disegnare la nuova urbanità, per esempio a partire dai nodi dei grandi interventi, spesso legati ai nodi delle grandi infrastrutture o a grandi aree dismesse;
- trattare questa nuova urbanità a partire dall'obbligo di gerarchizzazione, rimodellamento, interpretazione, demolizione e qualificazione dell'esistente;
- operare sul "vincolo dell'esistente", generalmente il più forte, poiché connota oltre il 90% delle nostre città e dei loro circondari, evitando, anche all'interno dei centri storici, una logica "preservativa", statica e immobilizzante di tutele concorrenti, valida per i soli monumenti, che, come paradosso, produce un danno sulle possibili azioni complesse di una logica "conservativa", dinamica e coinvolgente le normative in relazione a bisogni, necessità ed esigenze della popolazione;
- lavorare sul concetto di resilienza degli insediamenti e sul suo legame con i concetti di pianificazione complessa fin qui esposti, generando brani di città flessibili, accessibili, attrattivi, fondati su modelli di "migliori pratiche" rette da poche norme certe e rigorosamente applicate;
- agire in una logica che sappia guardare oltre la contingenza, preoccupandosi delle implicazioni con le generazioni future, anche in funzione di una sostenibilità che risulta variabile con le tecniche e l'energia.

Se le leggi devono esprimere sintesi di civiltà contemporanea che promana dal passato per portarci al futuro, allora le parole chiave dell'intervento per informare l'azione normativa e le coerenze procedurali e procedimentali non possono che informarsi ad una riqualificazione che comporti sinergie. La snellezza dei procedimenti diventa a questo punto fondamentale, in momento di crisi, per attrarre gli investitori.

I programmi complessi allora, in combinazione con le azioni di rimodellamento descritte per i quartieri che li circondano, ispirano un approccio concertato, concordato e contrattato *ex ante*, con modificabilità sussidiaria, dalla sua flessibilità in

variante verso il Piano strategico comunale, con meccanismi, procedure e soggetti variabili. Questi strumenti devono rapportarsi ad una realtà flessibile, incerta e mutevole che richiede nuovi ruoli della pianificazione e del pianificatore, il quale oltre a progettare, ora orienta il processo decisionale prima del progetto e segue lo svolgersi del piano a posteriori.

Questo modello richiede una varietà di soggetti contemporaneamente interagenti anziché susseguenti, quali finanziatori, promotori, progettisti, gestori, realizzatori e fruitori. La dinamica della morfogenesi urbana e sociale diventa allora di tipo relazionale e non più razional-comprensiva. Il processo è continuo, senza stacchi, con necessità di monitoraggio, maggior qualità richiesta dagli utilizzatori coinvolti nel processo decisionale fin dall'inizio, remuneratività ipotizzata e poi testata processualmente, uso di materiali non deperibili, e usi flessibili degli involucri fin dalla loro progettazione.

Questa pianificazione trova riscontro nelle parti urbane appetibili per il mercato, nei vuoti urbani in aree attrattive, nei centri storici ad attrattività turistica da riqualificare e nei centri turistici balneari e montani di alto livello paesistico, nelle aree di gentryficazione e terziarizzazione delle Città metropolitane. In zone e aree industriali dismesse e in tutte le aree a provata redditività fondiaria che richiedano compattazione della città e interventi di riqualificazione urbana.

Per attuare queste ipotesi serve però una pianificazione orientativa (ed è già in parte in atto con i PAT): di massima, strutturale, strategica, con molte planivolumetriche poco prescrittive, meno normativa. Servono strumenti per una pianificazione dinamica con: meno strutture, minor impegno pubblico di risorse umane e finanziarie, strumenti per il monitoraggio, strumenti per la produzione di "visioni" (*visioning*), strumenti per la produzione di *governance*. Serve infine, da parte degli enti pubblici, capacità di descrizione di scenari: morfogenetici, economici, sociali e naturalistico ambientali.

Bibliografia

- *I Programmi di riqualificazione urbana*, Ministero dei Lavori Pubblici, INU Edizioni, Roma, 1997.
- *La sfida delle città europee. Urban challenge in Europe, Prima rassegna di urbanistica europea*, Roma 8-13 settembre 1997, Ministero dei Lavori Pubblici, INU Edizioni, Roma, 1997.
- *The Essex Design Guide for Residential and Mixed Use Areas*, Essex Planning Officers Association, 1997.
- *Towards an Urban Renaissance, Final report of the Urban Task Force*, E & FN Spon, London, 1999.
- *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, volumi primo e secondo, Ministero dei Lavori Pubblici DiCoTer, INU Edizioni, Roma, 1999.
- *By Design. Urban Design in the Planning System: towards Better Practice*, Department of the Environment, Transport and the Regions, Commission for Architecture and the Built Environment, London, 2000.
- *Programmes and action 1996-2001*, DiCoTer, Ministero dei Lavori Pubblici DiCoTer, INU Edizioni, Roma, 2001.
- *Programma Urban-Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Ministero dei Lavori Pubblici, DiCoTer, INU Edizioni, Roma, 2000.

- *Riqualificare le città. Le società miste per le aree urbane dismesse*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- *Processi di trasformazione urbana e aree industriali dismesse: esperienze in atto in Italia, Atti dei convegni AUDIS 1999-2000*, C. Gargiulo (a cura di), Edizioni Audis, Venezia, 2001.
- *Programmi urbani complessi*, Rosario Pavia (a cura di), DART (Instant Book - Dipartimento Reti, Ambiente, Territorio, Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara), Sala Editori, 2002.
- Couch C., Fraser C. & Percy S. (Eds), *Urban Regeneration in Europe*, Blackwell, Oxford, 2003.
- *Aree dismesse e città: esperienze di metodo, effetti di qualità*, M. Dragotto, C. Gargiulo, (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2003.
- Pasquale Monea, Ernesta Iorio, Domenico Gimigliano, *Le società di trasformazione urbana. Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, Halley Editrice, Matelica (Macerata), 2005.
- *La riconversione delle aree dismesse: la valutazione, i risultati*, A. Spaziante, A. Ciocchetti (a cura di), AUDIS, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Luciano Fonti, Susanna Missori, Clorinda Pagano, *Parchi, reti ecologiche e riqualificazione urbana*, Alinea, Firenze, 2006.
- *La città da rottamare. Dal dismesso al dismettibile nella città del dopoguerra*, Marina Dragotto, Giusi India (a cura di), Cicero Editore, Venezia, 2007.
- Valeria Lingua, *Riqualificazione urbana alla prova. Forme di innovazione nei programmi complessi dal quartiere all'area vasta*, Alinea, Firenze, 2007.
- Valeria Di Palma, *Demolizione e ricostruzione nei programmi di riqualificazione urbana*, Aracne Editrice, Roma 2011.