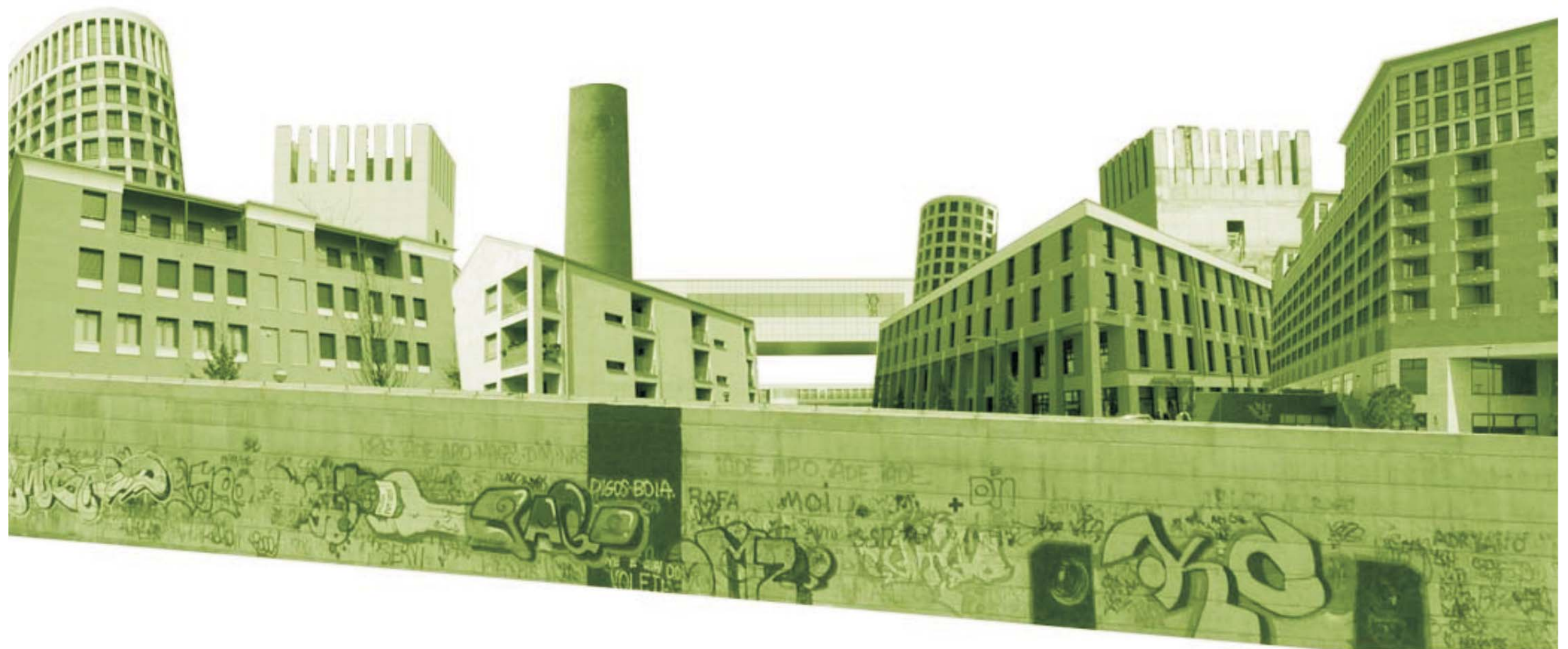


Parte terza



Parte 1

Parte 2

Parte 3

Parte 4

Parte 5

Premessa

Una descrizione degli indicatori per la valutazione [1]

Justina Soltysiuk

La ricerca propone l'utilizzo di alcuni indicatori semplificati per valutare determinati aspetti della politica della riqualificazione urbana praticata dalle Amministrazioni pubbliche dell'Emilia-Romagna e dal Governo regionale a partire dal 1998.

Alcuni indicatori si riferiscono agli aspetti processuali dei PRU: (la trasformazione; i rapporti tra soggetto pubblico e soggetto privato; la tempistica del processo); altri indicatori attengono agli aspetti progettuali (qualità architettonica e urbana, qualità sociale e aspetti economico-finanziari).

La valutazione, attraverso tali indicatori sintetici, non può che risultare parziale. Si tratta tuttavia di un tentativo metodologico *ex post* non supportato da dati e valutazioni raccolti durante la fase del monitoraggio (insoddisfacente, sia a livello di singolo PRU, sia a livello complessivo, dal momento che il monitoraggio regionale si ferma a metà degli anni 2000). Gli indicatori erano in realtà già presenti nel "Documento di Indirizzo", redatto nel maggio 1999 dal gruppo di lavoro sui Programmi di Riqualificazione Urbana, istituito dall'Assessorato alla Qualità Urbana e composto dagli Uffici regionali preposti alla gestione della politica (Piero Orlandi, Michele Zanelli, Andrea Zanelli, Luciano Vecchi, Francesca Lavagetto), da esperti di ERVET (Carlo Venturi, Andrea Claser) e dal gruppo di ricerca del Centro Ricerche Urbane della Facoltà di Architettura di Ferrara (Gianfranco Franz, Francesca Leder).

Già nella premessa di quel documento, quindi nella primissima fase di avvio della politica della riqualificazione, si sottolineava:

- "la centralità della fattibilità dei programmi" da perseguire "attraverso processi di negoziazione esplicita tra i rappresentanti di tutte le parti";
- "l'adeguata organizzazione" dei rapporti fra "amministrazioni locali e imprese di costruzione" per affrontare con successo "la complessità dei programmi" e "condurre in porto processi stabili in presenza di decrescenti risorse finanziarie";
- l'importanza di riuscire a realizzare una "compresenza di diversi strumenti" per un più "intensivo utilizzo di risorse pubbliche", dando così continuità e strutturalità alla politica della riqualificazione;
- "l'opportunità di ricorrere a metodologie e procedure di valutazione adeguate".

Nel "Documento di Indirizzo" erano quindi delineati con grande chiarezza alcuni degli obiettivi di processo che la ricerca ha oggi ricostruito e cercato di rappresentare anche come indicazione manualistica per interventi futuri. Se a quel tempo si è peccato di ingenuità e di ottimismo è nell'aver ritenuto che le Amministrazioni avrebbero certamente adottato metodologie di monitoraggio e di auto-valutazione proprio come strumento di ausilio alla gestione dei programmi. Questa parte è mancata quasi completamente, salvo alcuni rari casi (Ferrara Barco, Pianoro, Casalecchio, Reggio Emilia Compagnoni Fenulli) che non per caso risultano fra le migliori esperienze condotte in Regione.

In conclusione, si è quindi ritenuto utile sintetizzare alcuni indicatori che possano essere utili non solo per una rapida valutazione del caso studio, ma anche, in futuro, alle Amministrazioni che gestiscano un programma complesso di riqualificazione urbana.

Gli indicatori

Processo della trasformazione

L'indicatore vuole rappresentare l'iter procedurale seguito dai programmi. In particolare vengono messi in luce gli aspetti di continuità con la pianificazione *ex ante* (PRG, Piani Particolareggiati), di discontinuità (Varianti) e conseguenze *ex post*, vale a dire quali processi (iniziative private successive all'intervento), quali programmi (Contratti di Quartiere, PRUSST, ecc.) si sono innestati sull'esperienza o sugli esiti dei PRU. Con questo indicatore si affronta anche il tema della attivazione ovvero della mancata attivazione di processi di partecipazione e di coinvolgimento della popolazione o, almeno, dei residenti.

Attore pubblico

Con questo indicatore si vuole rappresentare sinteticamente il livello dell'intenzionalità pubblica da parte dell'Amministrazione locale e la presenza e visibilità che ha saputo ottenere durante l'intero processo di trasformazione urbana. E' un aspetto fondamentale e che si collega direttamente con la capacità di gestione, sia tecnica, sia politica e con la capacità di generare fiducia prima ancora che consenso e continuità di intenti anche nei cittadini che negli operatori privati. Si è anche valutato il ruolo del soggetto pubblico nel saper guidare e anche controllare

l'operato dei soggetti privati coinvolti nelle operazioni di trasformazione urbana, dal momento che una scarsa intenzionalità pubblica o una insufficiente capacità di gestione e di guida si riflettono pesantemente sugli esiti finali. Infine, solo in pochi casi è stato possibile indicare aspetti di vera e propria innovazione relativi all'operato del soggetto pubblico.

Rapporto pubblico/privato

Con questo indicatore si è rappresentata la capacità dimostrata da soggetto pubblico e soggetto privato di istituire forme di partenariato solide ed efficaci. E' un tema, quello del rapporto fra le entità pubblica e privata all'interno di un processo complesso di trasformazione urbana, cruciale e continuamente dibattuto, fra esecuti della *contrattazione* (termine che svislisce il senso della negoziazione fra interessi pubblici e generali e interessi di impresa) ed esecuti del controllo e del vincolo, sospettosi per definizione della possibilità che possano essere istituiti partenariati temporanei vantaggiosi per entrambi gli obiettivi (il bene comune, il profitto di impresa).

La casistica affrontata racconta di: partenariati estremamente fruttuosi laddove il soggetto pubblico ha espresso chiara intenzionalità politica e capacità tecnico-gestionale; partenariati che si risolvono in conflitti, laddove i programmi sono stati definiti senza approfondire tutti gli aspetti tecnici e le variabili di contesto (il cedimento strutturale, per es.); rapporti squilibrati, nei quali il soggetto pubblico si limita a gestire delle procedure e a intermediario per il reperimento di finanziamenti pubblici.



Parte 1

Parte 2

Parte 3

Parte 4

Parte 5

Premessa

Una descrizione degli indicatori per la valutazione [2]

Attore privato

In modo complementare al pubblico, anche il soggetto privato è centrale nei processi di trasformazione e riqualificazione urbana. Si tratta della seconda gamba su cui si poggiano i programmi integrati e dipende da questo soggetto sia il rispetto delle fasi e dei crono-programmi, sia una parte sostanziale della qualità finale degli interventi (tipologie, materiali, qualità dell'esecuzione).

Se il soggetto pubblico è (o dovrebbe essere) il promotore e lo *starter* del processo, oltreché garante nei confronti della cittadinanza e degli obiettivi di interesse generale, il soggetto privato (o i soggetti) è colui che può generare economia (fornitori, sub-fornitori, sub-appaltatori) e può attrarre operatori economici ad investire all'interno dei nuovi brani di città.

Questo indicatore restituisce molto chiaramente anche una contraddizione insita nelle esperienze di riqualificazione urbana complessa. La casistica offre interventi operati da un solo operatore privato (molto spesso il soggetto forte di un contesto locale) e interventi operati da più soggetti. Nessuna delle due condizioni deve essere considerata ottimale, nascondendo ciascuna di esse pericoli e rischi non minori rispetto ai vantaggi. E' un tema questo che difficilmente può essere normato, anche perché riflette il carattere situazionista e localistico di ciascun caso.

Tempistica

Si tratta dell'indicatore che si rapporta al tema dell'iter procedurale considerando due aspetti: da una parte le fasi di realizzazione del progetto di trasformazione urbana; dall'altra il rispetto del crono-programma complessivo, che ha ricadute sul successo dell'operazione, dimostra l'efficacia dei soggetti in gioco, soddisfa le aspettative dei cittadini e delle imprese, consente di attivare ulteriori programmi e ulteriori finanziamenti e, in ultima istanza, certifica la bontà della politica.

Il rispetto o meno delle fasi e del crono-programma è un fattore essenziale per aumentare l'efficacia gestionale e per comprendere sia il grado di accuratezza e di approfondimento dei programmi, sia i casi contrassegnati da un buon rapporto di partenariato fra pubblico e privato. Non a caso i crono-programmi non sono stati rispettati proprio nei casi in cui è mancato un buon quadro conoscitivo preliminare ai progetti, è mancato un ruolo forte da parte dell'Amministrazione, si sono verificati conflitti fra i soggetti in gioco.

Qualità architettonica

L'indicatore della qualità architettonica tenta di offrire sinteticamente una rappresentazione della qualità dei progetti in termini di tipologie edilizie adottate e di destinatari finale di queste, in tema di spazi verdi realizzati e di capacità di creare connessioni. Questa rappresentazione è meglio garantita dalla ricca dotazione fotografica della ricerca, ma è utile offrire un sintetico giudizio valutativo attraverso indicatori di massima. Infine, viene affrontato anche il tema dell'innovazione tecnologica per il risparmio energetico e la produzione di energie rinnovabili.

Qualità urbana

L'indicatore sulla qualità urbana si riferisce alla qualità complessiva dell'intervento e viene sinteticamente tradotto con la diversificazione delle costruzioni presenti sull'area sia per quanto riguarda la loro forma che le funzioni (mix funzionale), in particolare quando la diversificazione viene ottenuta non sacrificando il senso di insieme e di unitarietà del nuovo brano di città. Lo studio sulle tipologie degli spazi aperti e delle aree verdi, che in alcuni casi è stato eseguito in modo eccellente, si rivela un elemento essenziale per conseguire una alta qualità urbana. La questione della viabilità e delle connessioni con le aree limitrofe è, invece, fondamentale non solo per garantire una elevata qualità della vita degli abitanti dell'area e per la fruizione generale della stessa, ma anche per offrire la possibilità di ricadute positive sia nell'area dell'intervento, sia nel contesto immediato, poiché la qualità dei collegamenti è spesso garanzia di una futura e autonoma crescita delle aree trasformate.

Qualità sociale

Si tratta dell'indicatore meno "oggettivo". Affinché fosse determinante la ricerca avrebbe dovuto poter indagare il grado di soddisfazione dei risultati ottenuti, intervistando abitanti, residenti, stakeholders, imprenditori. Questo approfondimento, per quanto sostanziale, non è stato reso possibile e diventa tema per successive indagini. L'indicatore pertanto cerca di rappresentare: il grado di dotazioni sociali realizzato dai programmi (servizi e dotazioni di interesse pubblico); la fase in cui questi beni pubblici sono stati realizzati; la realizzazione di un soddisfacente grado di mix sociale; la realizzazione di percorsi di partecipazione e di coinvolgimento degli abitanti, attraverso dibattiti, conferenze, informazione ai diversi livelli, workshop e laboratori ecc.), durante tutte le fasi di della trasformazione.

Aspetti economici

Come nel caso precedente, gli aspetti che l'indicatore dovrebbe tradurre non sono stati pienamente affrontati dalla ricerca, sia perché parte dei programmi sono ancora in fase di ultimazione o recentemente ultimati e non possono quindi essere considerate le loro ricadute a livello di contesto immediato e meno che mai a livello urbano, sia perché non sempre è stato possibile raccogliere dati omogenei per i diversi casi. Anche questo è un tema che resta aperto a successive indagini di economia urbana, utili a comprendere le ricadute e le esternalità positive e negative di trasformazioni urbane grandi e piccole.

Fra gli aspetti esaminati vi è quello del rispetto (o mancato rispetto) delle fasi, del crono-programma e delle fattibilità economico-finanziarie e si indica se i programmi siano stati in grado di generare altri programmi e/o finanziamenti relativi ad altre politiche. Oltre a questo si valuta se i progetti siano stati in grado di dar vita a iniziative culturali e commerciali di successo. Infine, il tema del risparmio energetico e della generazione di energie rinnovabili viene introdotto anche in questo indicatore non solo rispetto alla questione ambientale ma, prima di tutto, come indicatore finanziario relativo alla futura gestione delle costruzioni e all'ammortamento degli investimenti da parte delle famiglie.

