

Valutare la rigenerazione urbana Chi dice che facciamo bene?

Regione Emilia Romagna, Bologna
6 ottobre 2016

Georg Josef Frisch

Indice

1.	La prospettiva della rigenerazione urbana	1
2.	La valutazione come strumento di governance	1
3.	La sostenibilità a livello di quartiere	2
4.	Scenari di rigenerazione urbana sostenibile	5

1. La prospettiva della rigenerazione urbana

Edifici dismessi, aree sottoutilizzate, quartieri degradati. Il futuro della città sembra oggi dipendere dalla capacità di reinventare l'uso degli spazi mettendo a sistema interessi e opportunità diversi, se non addirittura contrapposti. La necessità dell'innovazione in campo urbanistico deriva da alcuni cambiamenti culturali e sociali ormai non più trascurabili.

In primo luogo va rimarcata l'ineludibilità delle politiche di contrasto al consumo di suolo. Come è noto, l'importanza della buona gestione del territorio è stata ribadita dalla Commissione Europea nel 2011, con il traguardo di una crescita pari a zero da raggiungere entro il 2050. Nel frattempo, però, secondo i dati dell'Ispra, il processo dell'urbanizzazione comporta in Italia ancora una crescita del suolo urbanizzato pari a 50 ettari al giorno. In un paese come l'Italia, che presenta un'impareggiabile qualità del paesaggio e una densità abitativa fra le più alte in Europa, tale consumo non è più sostenibile.

Se il processo di modernizzazione non può più ricorrere a nuove aree da conquistare alla città, esso si deve confrontare con il rinnovamento delle strutture urbane esistenti in un'ottica di cooperazione con gli abitanti e gli utenti. Questo cambio copernicano nelle politiche urbanistiche comporta necessariamente modalità e strategie di intervento totalmente nuove. Non si tratta più di "fare la città" ma di "fare con la città" (Jacquier, 2002). In questo senso, "rigenerare" è infinitamente più complesso di "riqualificare". La rigenerazione introduce una logica del progetto urbano che scommette sul disegno e la gestione dei processi, sulla qualità sociale e sull'innovazione funzionale, sulla costruzione di sinergie pubblico-privato e sull'integrazione delle politiche.

L'urbanistica che si vuole confrontare con la rigenerazione urbana deve confrontarsi con questa complessità nel tentativo di elaborare sistemi d'intervento articolati e multidimensionali, capaci di rispondere a obiettivi molteplici, a esigenze e opportunità espresse da un ambiente urbano e dagli attori che in esso agiscono.

2. La valutazione come strumento di *governance*

In questo contesto è necessario che la disciplina urbanistica si interroghi sull'appropriatezza e sull'efficacia dei propri strumenti. Il piano urbanistico comunale ha conosciuto innumerevoli evoluzioni e modificazioni nella legislazione delle diverse Regioni: da "regolatore" di ogni trasformazione fisica nell'ambito comunale è diventato "statuto", vero e proprio registro della "struttura" del territorio; e ancora "strategico" per indicare orizzonti e prospettive e "operativo" per consegnare la giusta efficacia alle azioni.

In ogni caso, il vero motore delle sue previsioni erano però le poste in gioco che il piano riusciva a distribuire. Poste in gioco simboliche, ma soprattutto valori concreti, dovuti all'attribuzione di destinazioni urbanistiche o di incrementi volumetrici, oppure alla valorizzazione attraverso investimenti sulle infrastrutture e i servizi.

Nella nuova condizione della rigenerazione urbana, la capacità del piano urbanistico comunale di generare nuovi valori appare molto ridimensionata. La sua stessa efficacia è strettamente legata alla

sua capacità di dialogare con il contesto, facendo propri i temi emergenti da affrontare in cooperazione con gli stakeholder locali. La sua funzione è quella di una piattaforma di raccordo fra risorse, problemi e opportunità, per attivare iniziative di rigenerazione sostenibili nel loro contesto urbano.

In quest'ottica, l'attività di valutazione assume un ruolo nuovo e preminente nei processi di pianificazione. Si tratta però di un'attività, rispetto alla quale la nostra disciplina si presenta piuttosto impreparata.

Come molte altre attività pubbliche o private, anche la pianificazione urbana si avvale da sempre di standard, benchmark o, in generale, di valori di riferimento per ridurre la complessità delle informazioni nei processi decisionali. I criteri quantitativi utilizzati nelle pratiche tradizionali di pianificazione sono però piuttosto scarni. In Italia, l'urbanistica si è sempre affidata a pochissimi indicatori, generalmente legati alla mera descrizione fisica del progetto (indici di densità, di copertura, di permeabilità, e poco più), mentre in tema di prestazioni siamo sostanzialmente fermi agli standard urbanistici del 1968.

Nonostante il tentativo di molte Regioni di introdurre attraverso le proprie leggi urbanistiche criteri e metodi nuovi di monitoraggio, tali sistemi non hanno trovato una reale e utile applicazione a livello di valutazione. La stessa valutazione ambientale strategica, vuoi per la farraginosità della propria procedura, vuoi per la sua limitazione alle sole problematiche ambientali, spesso non costituisce un valido strumento di valutazione di progetti urbani.

In questo panorama, i nuovi strumenti di certificazione a livello di quartiere presentano un'indubbia novità. I principali sistemi internazionali di certificazione, dall'americano LEED all'inglese BREAM, fino al più giovane sistema tedesco DGNB, hanno ognuno sviluppato in tempi recenti un protocollo di certificazione dei quartieri. In quanto strumenti di mercato, le certificazioni rispondono evidentemente alle esigenze degli investitori. In un mercato urbano sempre più competitivo cresce la domanda di maggiore certezza: certezza dei tempi di realizzazione, certezza di soddisfazione da parte degli utenti finali, certezza di mantenimento dei valori investiti.

Ovviamente, la pianificazione pubblica agisce su orizzonti diversi da quelli degli investitori privati. Pertanto, non è affatto detto che il sistema valoriale di riferimento dei sistemi di certificazione sia compatibile con gli obiettivi di un dato contesto politico e territoriale. È però indubbio, che i criteri e gli indicatori definiti nei diversi sistemi possono essere utilmente rielaborati nell'ambito della pianificazione pubblica, per cominciare finalmente anche in Italia a elaborare un sistema coerente e oggettivo di valutazione dei progetti di trasformazione urbana.

3. La sostenibilità a livello di quartiere

La domanda centrale è: in che modo è possibile valutare un sistema complesso e contraddittorio quale è un sistema urbano? E se è possibile valutarlo, esiste dunque la struttura urbana perfetta, la città ideale?

È evidente che la qualità urbana non sia di per sé misurabile. La grandiosità della Roma di Giulio II, la misuratezza di Pienza del Rossellino, oppure la Delirious New York descritta da Rem Koolhaas non sono certamente descrivibili nella loro essenza da un set di criteri e indicatori. Sembra, appunto,

che organismi complessi come le nostre città non siano riconducibili a meri numeri, se non per alcuni aspetti generici e del tutto banali quali il numero di abitanti o di linee metropolitane, di millimetri di precipitazione annui o di densità di crimini effettuati.

Di fronte alla difficoltà di avvicinarsi al fenomeno urbano misurandolo, i nuovi strumenti di valutazione compiono due scelte precise: l'orizzonte della loro valutazione non è la città intera, la sua grandezza fisica o metafisica, ma un ambito molto più circoscritto, qual è appunto il quartiere; in secondo luogo, senza voler indagare le infinite sfaccettature dell'identità urbana, essi sono intenti a declinare il concetto di sostenibilità quale sistema valoriale di riferimento.

La scelta del quartiere come ambito di riferimento è centrale sotto molti punti di vista. Non essendo definito da perimetri amministrativi, esso può essere ritagliato ogni volta secondo le necessità del singolo progetto. Ovviamente, perché la valutazione non perda di efficacia, l'ambito d'indagine deve essere commisurato alle tematiche da indagare (consumo di suolo, traffico, mix sociale e funzionale, infrastrutture, eccetera).

In secondo luogo, il quartiere è un ambito territoriale riconosciuto dalla legislazione europea. In quanto tale è oggetto di studio (quartiere ecosostenibile, quartiere con particolari problemi sociali, eccetera), ma soprattutto destinatario di programmi di investimento e finanziamenti (contratti di quartiere, programma Urban, eccetera). Altresì è un ambito di interesse per i nuovi investitori, per soggetti finanziari o fondi di investimento.

Ma il quartiere è soprattutto lo scenario di vita dei suoi abitanti. Ovviamente, nella città post-fordista gli spostamenti per lo studio e per il lavoro non possono più essere pensati compresi nel perimetro del quartiere e forse neanche all'interno del confine della città. Ciononostante, per funzioni differenziate (spesa quotidiana, attività di tempo libero, consumo culturale di base, eccetera) e differenti gruppi sociali (bambini, famiglie, anziani, eccetera), l'unità di vicinato conserva un importante ambito di riferimento.

Nel quartiere, la certificazione si propone, pertanto, come strumento di confronto fra le esigenze degli abitanti, le intenzioni degli investitori e gli obiettivi delle istituzioni. Non si definisce dunque come strumento di public choice, ma si configura come strumento di miglioramento (improvement) dei processi di rigenerazione.

In buona sostanza, gli strumenti di certificazione valutano la sostenibilità di un fatto urbano circoscritto, considerando le sue relazioni funzionali, culturali e sociali con il resto del territorio. Il contesto urbano rimane la cornice indispensabile della valutazione, il cui orizzonte valoriale è, appunto, la sostenibilità.

Tutti i sistemi di certificazione fanno riferimento al concetto di sostenibilità, come è stato discusso a livello internazionale fin dalla relazione Brundtland. Il riferimento è alle tre componenti: ambiente, società ed economia, come anche all'idea di responsabilità intergenerazionale. Diversamente, dunque, dalla valutazione ambientale strategica, l'ambito di osservazione vuole essere ben più ampio, abbracciando idealmente tutti gli aspetti rilevanti dello sviluppo urbano.

Gli obiettivi generali di riferimento sono desunti dagli accordi presi nelle principali conferenze internazionali sull'ambiente e la città (Habitat I a Vancouver nel 1976, Carta di Aalborg nel 1994, Habitat II a Istanbul nel 1996, Aalborg +10 nel 2004, Carta di Lipsia nel 2007).

In riferimento alle dimensioni della sostenibilità (ambiente, società ed economia) e gli obiettivi generali specificati negli accordi e nei trattati internazionali, vengono poi sostanziate gli obiettivi specifici da raggiungere a livello locale. Per quanto riguarda, per esempio, l'ambiente, gli obiettivi generali della tutela delle risorse, della riduzione del consumo di suolo e del governo della mobilità, possono essere così declinati in tre categorie di obiettivi specifici (consumo di suolo, energia, flusso di materia), ognuno dei quali, a sua volta, può essere suddiviso in una molteplicità di criteri, atti a misurare aspetti specifici di qualità (per quanto riguarda il consumo di suolo: clima locale, riuso, densità, infrastrutture; in merito all'energia: consumo primario, emissioni, produzione di energia alternativa, mobilità; il flusso di materia: risorse di input e risorse di output).

Similmente, per la dimensione sociale, gli obiettivi generali di un ambiente sano e confortevole, il diritto alla casa e al lavoro e l'accessibilità urbana per tutti, possono essere articolati nelle seguenti tre categorie di obiettivi specifici: segregazione sociale, vitalità e partecipazione. Anche in questo caso, i criteri per puntare gli obiettivi possono essere molteplici (segregazione: mix di abitazioni, trasporti pubblici, accessibilità; vitalità: densità, mix di funzioni, servizi; partecipazione: livelli di partecipazione e attivazione).

Infine, in campo economico gli obiettivi generali attengono al benessere della popolazione e alla fattibilità per il pubblico e il privato. Come categorie di obiettivi specifici si possono individuare: i costi lungo tutto il ciclo di vita del quartiere, la stabilità dei valori nel tempo e la resilienza che nuovamente possono essere descritti attraverso diversi criteri per la valutazione (costi: costo di realizzazione, costo di utilizzazione, costo di demolizione; stabilità: attraverso l'identificazione, la diversificazione o attraverso misure di accompagnamento; resilienza: rischi ambientali, sicurezza nell'approvvigionamento, flessibilità negli usi).

Questa poderosa elaborazione di criteri e indicatori sta alla base di ogni sistema di valutazione in campo urbano. C'è motivo per ritenersi soddisfatti! Ogni singolo aspetto che potrebbe incidere sulla dimensione ambientale, su quella sociale o su quella economica può essere indagato attraverso la definizione di un apposito indicatore. Alla fine, la sua semplice applicazione al progetto ne rivelerà il grado di sostenibilità relativa.

Questa visione delle cose non corrisponde però alla verità. Alla domanda che ci siamo posti all'inizio possiamo dare una risposta affermativa soltanto se accettiamo i limiti dei sistemi di valutazione. Essi valgono solo nell'ambito di un sistema valoriale condiviso e non possono dare un risultato binario (sostenibile/non sostenibile) e neanche una valutazione graduata su una scala di valori, ma un giudizio ben più articolato e multidimensionale.

La città ideale non può esistere, per il semplice fatto che le interazioni fra le diverse dimensioni della sostenibilità (ambiente, società ed economia) e le diverse fasi del progetto (realizzazione, utilizzo, demolizione) determinano un numero pressoché infinito di variabili. Ciò che potrebbe essere la soluzione migliore rispetto a una dimensione e una fase, potrebbe non esserlo in un'altra. In definitiva,

la rigenerazione urbana si compone di diversi, spesso confliggenti obiettivi parziali. L'attività di progetto consiste sostanzialmente nell'adattare le singole azioni al contesto e di renderle accettabili ai portatori di interesse.

4. Scenari di rigenerazione urbana sostenibile

L'interazione fra i diversi criteri costituisce uno degli aspetti più rilevanti nella rigenerazione sostenibile dei quartieri. Tale interazione avviene nel contesto sia spaziale, sia temporale in cui è inserito il progetto. Si tratta di un sistema circolare: l'analisi iniziale del contesto urbano e sociale costituisce il quadro conoscitivo, rispetto al quale viene elaborato il progetto. Una volta realizzate, le trasformazioni condizionano a loro volta il contesto originario, influenzando le attività progettuali successive.

Oltre che nello spazio e nel tempo, l'interazione di molti criteri è insita nelle stesse scelte progettuali. Si tratta spesso della diretta influenza di un criterio sull'altro che può dare adito ad effetti "win-win" oppure a contrapposizioni combinando i quali si possono definire infiniti scenari di rigenerazione urbana sostenibile.

Un esempio molto semplice è rappresentato dal criterio della densità. In riferimento ai criteri di efficienza della struttura urbana quali, per esempio, la limitazione del consumo di suolo oppure il contenimento dei costi di realizzazione, si può constatare un effetto "win-win" all'aumentare del criterio densità. La densità comporta sia un effetto positivo sulla dimensione ambientale (in termini di uso parsimonioso della risorsa suolo), sia un effetto positivo sulla dimensione economica (realizzazione di spazio residenziale economico).

La densità può essere inoltre messa in relazione al clima locale, alla qualità abitativa e alla vitalità. Quest'ultima, definita come vivacità di un quartiere favorito dall'incontro delle persone, trae anch'essa vantaggio dalla densità. Se la densità diventa però troppo alta, ne soffre la sfera privata, determinando un effetto negativo. Inoltre, con densità molto alte, ne fanno le spese la qualità abitativa (ridotto soleggiamento e areazione) e il clima locale (ridotta permeabilità, aumento della temperatura superficiale).

A questo punto si potrebbe però intervenire con misure compensative, quali la differenziazione dei volumi (per favorire il soleggiamento) oppure la realizzazione di tetti a giardino e facciate verdi (per migliorare il ciclo delle acque e il clima locale). Inoltre, la densità può essere compensata con la realizzazione di importanti spazi verdi, compensando così la qualità abitativa e la vitalità.

L'evidenza delle interazioni fra indicatori diminuisce alla stregua della riduzione della complessità dell'attività valutativa. Più si aggregano gli indicatori, più semplice diventa il risultato, meno incisive sono le indicazioni per la sostenibilità del progetto. L'attività di valutazione non è mai una questione meramente tecnica. Infatti, una riduzione della complessità non è però necessaria soltanto per poter rendere il risultato utilizzabile nel processo di progettazione, ma anche per poter rendere il risultato comprensibile ai non addetti al lavoro. Per questo motivo è necessario trovare il giusto bilanciamento fra la complessità necessaria e la comunicabilità desiderabile.