

La qualità della città Il ruolo della valutazione nelle metodologie di redazione di piani e progetti¹

Enrico Fattinanzi*

parole chiave: valutazione qualitativa, città, architettura, integrazione, segregazione

Negli ultimi anni si è sviluppato un dibattito su quale possa essere il ruolo della valutazione nello sviluppo di piani e progetti, sia riguardo all'inserimento di obiettivi di equità, sia per mitigare lo squilibrio dei poteri tra gli attori direttamente ed indirettamente coinvolti. Si tratta di importanti questioni preliminari che sollecitano risposte, che non possono essere sottaciute, ma possono essere dichiarati in forma esplicita e incontrovertibile considerando le radici personali di natura culturale ed ideologica e nel quadro della connotazione scientifica attualmente acquisita dalla disciplina². In tale ambito problematico si è posto il seminario promosso dal SIEV sull'Enciclica Laudato Si' che si è svolto nel Campidoglio a Roma nell'Aprile del 2016. I contenuti che hanno qualificato questo evento hanno stimolato la consapevolezza della centralità di queste tematiche, non solo come ineludibili riferimenti etici, culturali e deontologici, ma anche come rilevanti sollecitazioni fortemente orientanti alla definizione di metodi e alla costruzione di strumenti operativi più incisivi e, al tempo stesso, maggiormente aderente agli attuali attributi scientifici.

Per avviare questa riflessione, riteniamo che sia preliminarmente necessario assumere come ipotesi di lavoro quella che, tra le molte interpretazioni del fenomeno urbano, si

ritiene maggiormente utile per affrontare proficuamente queste problematiche. Proponiamo quindi la seguente: *interpretare la città come il maggiore e più efficiente meccanismo di produzione e di distribuzione (o redistribuzione) di beni e di servizi*. Sotto il profilo funzionale e simbolico, questo meccanismo ha finora funzionato componendo variamente tra loro, due potenti effetti sociali ed economici di segno opposto ma sostanzialmente interattivi: *uno che produce effetti di tipo aggregativo e l'altro di tipo segregativo*. Adottando queste ipotesi disponiamo di uno strumento che ci consente di valutare: gli assetti spaziali che caratterizzano una determinata città, in un particolare periodo della sua vita; in che misura e con quali distribuzioni spaziali questi due effetti si compongono e quale dei due eventualmente finisce per prevalere; le conseguenze di interventi pianificatori e progettuali.

Occorre ricordare come nei primi decenni del XX secolo e negli anni che vanno dalla fine della seconda guerra mondiale, fino alla fine degli anni '80 (protraendolo, quindi ben al di là della fase di ricostruzione post bellica), gli interventi di natura keynesiana attuati nelle grandi espansioni urbane delle città europee, abbiano costituito una componente eccezionalmente importante nelle politiche sociali ed economiche finalizzate ad una redistribuzione del reddito a carattere fortemente equitativo (Fattinanzi, 2012). Poi, negli ultimi decenni del secolo scorso, nell'ambito di molti paesi Europei, è maturata una diversa visione delle politiche urbane. Le politiche di sostegno alle nuove espansioni, dominanti nel trentennio precedente, sempre più, sono venute a confrontarsi e a ridimensionarsi con la crescente esigenza di rigenerare socialmente, economicamente e funzionalmente gli insediamenti esistenti, edificati in diverse epoche, da quelli più antichi a quelli costruiti nel dopoguerra. Nell'ambito di questa visione in primo luogo si è posto l'obiettivo di incentivare il risanamento conservativo dei centri storici, che sempre più sono stati considerati in Europa componenti essenziali della com-

¹ Rispondendo alla Consultazione avviata dal Gruppo Promotore della Conferenza Internazionale, su "La qualità della città nel futuro" con il presente contributo si intende avviare anche sulle pagine di Valori e Valutazioni, la discussione su tale tema. L'organizzazione degli incontri di lavoro ad Enna e a Roma affrontano le stesse tematiche sotto il profilo della didattica nelle facoltà di Architettura e di Ingegneria.

² Nell'economia e nelle finalità del presente scritto a questi aspetti possiamo solamente accennare. Tuttavia riguardo alla questione epistemologica, i contenuti scientifici, la stessa funzione gnosologica del processo progettuale è stata più volte trattata e approfondita sulle pagine di questa rivista nei saggi Giulio Mondini, Luigi Fusco Girard, Fabiana Forte e dal sottoscritto.

[
plessiva qualità urbana. Successivamente, questa impostazione è stata ampliata, fino a interessare quelle estese espansioni periferiche edificate nel periodo post bellico.

Ovviamente il problema si è posto in modo assai diverso nelle zone storicamente consolidate e nelle periferie più recenti.

1. L'INTERVENTO NELLE AREE URBANE STORICAMENTE CONSOLIDATE

Molti centri storici e quartieri a questi limitrofi, in particolare quelli costruiti nei primi decenni del secolo scorso, generalmente oggetto di un processo di centralizzazione, con un forte incremento dei valori fondiari e immobiliari (peraltro indotto proprio dalle grandi espansioni edilizie del dopoguerra), sono stati soggetti a fenomeni di profonde trasformazioni derivanti dai fenomeni – spesso interagenti – del *filtering up*³ e della *terziarizzazione*. Si è trattato di fenomeni di trasformazione socio economica e, insieme fisico funzionale. Incrementi sospinti dalla possibilità di una valorizzazione della loro favorevole posizione acquisita nel contesto urbano e/o naturale, spesso ulteriormente qualificati dalla stratificazione nel tempo di apprezzati valori simbolici e culturali. Questi progetti di valorizzazione sono stati generalmente promossi o gestiti, da soggetti che hanno avuto la capacità finanziaria di acquisire una quota rilevante, al limite la totalità e comunque di una quota strategicamente significativa, delle proprietà immobiliari appetibili. Più spesso, essi sono stati il risultato di capillari processi di *filtering up* sociale ed economico funzionale.

Il problema è che questi processi, quando alimentati dalle “spontanee” dinamiche del mercato, si sono risolti nell’espulsione pressoché totale dei suoi abitanti e, conseguentemente, nella progressiva rarefazione, fino alla completa scomparsa, delle tradizionali attività commerciali e artigianali, e alla conseguente chiusura dei servizi pubblici a partire da quelli maggiormente legati alla residenza.

I centri storici trasformati, assumono spesso un carattere essenzialmente mono funzionale: per esempio vi s’insestano quasi esclusivamente attività direzionali o commerciali, oppure, come è avvenuto nelle città d’arte e negli abitati costieri italiani ed europei, si consolidano attività esclusivamente connesse al turismo. Generalmente, è appunto sulla base di questi processi, che si producono le radicali trasformazioni socio economiche dell’area e l’espulsione

della maggior parte degli abitanti preesistenti e delle attività e dei servizi ad essi connessi.

Si comprende dunque, che gl’interventi di rigenerazione urbana promossi dalla Comunità Europea siano prioritariamente proposti di assicurare la permanenza della popolazione e, insieme, sostenere la riqualificazione delle attività storicamente consolidate. Per quanto lo scopo primario di questi interventi sia stato quello di eliminare le inadeguatezze igieniche e funzionali delle strutture edilizie e, ove necessario, recuperarne il degrado e la sicurezza, nella maggior parte dei programmi, in stretto collegamento agli interventi operati sulle strutture fisiche, si incentiva la rigenerazione sociale ed economica, creando le condizioni per la reintegrazione degli abitanti e delle attività tradizionali, nella complessiva struttura sociale ed economica della città. Quindi, in questa impostazione, possiamo leggere una posizione che chiaramente considera la rigenerazione fisica e socioeconomica di questi quartieri, un potenziale motore capace di sospingere e qualificare il complessivo sviluppo della città.

2. GLI INTERVENTI NELLE ZONE PERIFERICHE DEGRADATE

L’esplosione demografica, l’espansione economica e fisica delle città europee che ha seguito la fase di ricostruzione del secondo dopoguerra, si è tradotta nella edificazione di quartieri nuovi di grande dimensione, ai margini spesso esterni alle strutture urbane consolidate. In generale, in gran parte dell’Europa tale processo, ha portato alla realizzazione di interventi direttamente o indirettamente attivati e realizzati dai pubblici poteri, interamente o parzialmente sostenuti da risorse pubbliche, come nel caso italiano, promossi, progettati e realizzati da imprenditori privati e finanziati attraverso l’utilizzazione del credito fondiario o le riserve che la legislazione rende obbligatorie per gli enti previdenziali e assicurativi. Inizialmente, nei nuovi quartieri periferici, si sono inurbati immigrati provenienti dalle campagne e dai centri urbani di minore dimensione; successivamente a questi, si sono insediate le famiglie espulse dalle zone centrali delle città; recentemente, si sono insediati gli immigrati provenienti da altre aree geografiche sospinti da ragioni di natura socio economiche o politico/belliche.

Ovviamente nei diversi stati europei, queste espansioni hanno assunto diversi caratteri e dimensioni, differenti qualità urbane, diverse dotazioni di servizi e condizioni di accessibilità e anche qualità tecnologiche e tipologiche delle costruzioni. Ma occorre riflettere, su un aspetto che consideriamo illuminante e di notevole importanza, ossia quello in cui, anche in realtà insediative dotate di un livello di accessibilità e di attrezzatura di livello accettabile o, addirittura buono, possiamo costatare il manifestarsi di situazioni di forte disagio e l’insorgere di forti conflitti sociali. Riteniamo che questi fenomeni possano essere interpretati come l’espressione di situazioni di segregazione, quindi di emarginazione socioeconomica e di ghettizza-

³ Nel 1968 Guido Dandri, a partire dalle analisi sulle dinamiche sul mercato immobiliare e sul fenomeno degli slums negli USA, introdusse nell’Estimo Urbano italiano il concetto di *filtering down*, secondo il quale alla progressiva obsolescenza fisica e funzionale degli edifici, se ne accompagna l’utilizzazione sempre più intensiva da parte di abitanti a reddito sempre più basso. Da questo è possibile dedurre il fenomeno del *filtering up*, di segno inverso, nel quale la progressiva centralizzazione dell’edificio stimola interventi di riqualificazione fisica, la riconversione funzionale e l’insediamento di abitanti e di funzioni di più alto livello economico.

zione culturale. A questo proposito, riteniamo fortemente significativa le situazioni di conflittualità che caratterizzano i quartieri nella banlieue parigina.

Tale questione, ha caratteristiche e quindi, soluzioni differenti per i centri storici e per i quartieri periferici.

Infatti, mentre nei centri storici o di più antica formazione, anche in presenza di una forte stratificazione economica e sociale, è possibile individuare un nocciolo di valori simbolici e culturali che, anche se nel tempo degradati, si possono ancora considerare sufficientemente condivisi, e sulla base dei quali realizzare interventi che, almeno in parte, recuperino e valorizzino la struttura socio economica preesistente; nei quartieri periferici, invece, raramente è possibile rinvenire valori culturali e positive identità di tipo comunitario, sulla base dei quali (dopo aver almeno in parte rimosso i fattori di degrado e di emarginazione) avviare processi di recupero e rigenerazione, creando così, la premessa per la reintegrazione del quartiere emarginato nella complessiva struttura sociale ed economica delle città.

Nel contesto dei moderni quartieri periferici, è dunque necessario avviare un processo di formazione dei progetti che, sin dalle prime fasi, preveda la partecipazione e il coinvolgimento di tutti i soggetti che vivono o operano nel quartiere. Abbiamo sperimentato che questa pratica può generare negli abitanti una maggiore consapevolezza e avviare la costruzione di un profilo identitario positivo, condiviso e che risulti riconoscibile anche all'esterno del quartiere.

È questo, certamente un processo difficile, ma che alcune esperienze positive dimostrano possibile. Per esempio in alcuni quartieri popolari di Roma, si sono ottenuti effetti di questo tipo, realizzando significative esperienze di street art. Nel quartiere di Tor Marancia, con il sostegno di istituzioni pubbliche, associazioni culturali e soprattutto con la partecipazione dei suoi abitanti, dipingendo le anonime testate di tutti gli edifici del quartiere, è stato creato un vero e proprio museo all'aperto composto da una ventina di grandi quadri, generando una sorta di *genius loci* e un'identità, ormai largamente conosciuta non solo a Roma⁴.

⁴ All'inizio degli anni 2000 la città di Roma, è divenuta uno dei poli di maggiore sviluppo del fenomeno dell'arte di strada. In quegli anni tale iniziativa è stata promossa e sostenuta dal Comune, da Enti legati ad esso, da gallerie d'arte e associazioni culturali. Tale fenomeno, in questo contesto, ha perso l'iniziale carattere di contestazione, divenendo un efficace veicolo di qualificazione e riscatto di zone degradate della città. Inizialmente sono state interessate le zone semicentrali, poi numerosi quartieri periferici entro e fuori il Grande Raccordo Anulare. Il progetto *Big City Life* promosso nella borgata di Tor Marancia è il più noto tra quelli che si sono sviluppati in questo periodo. Tale progetto ha portato alla creazione di un vero e proprio museo all'aperto formato dalle opere di ventuno artisti provenienti da undici paesi, ognuno dei quali ha coperto per intero con un dipinto, in molti casi di alta qualità, una delle squallide pareti di testata di anonimi edifici. La realizzazione del progetto a Tor Marancia, così come in altri siti, è stato caratterizzato dalla partecipazione degli abitanti che durante i lavori hanno ospitato e consigliato gli artisti. Gli abitanti, terminate le opere hanno effettuato la manutenzione, organizzato visite guidate, usando i proventi per il mantenimento degli spazi aperti pubblici del quartiere.

La realizzazione del Contratto di Quartiere che ha finanziato l'intervento di recupero del Fondo Gesù, un quartiere fisicamente e socialmente molto degradato a Crotone, costituisce un ulteriore esempio della positiva funzione che può svolgere la partecipazione degli abitanti al processo di formazione di un'identità e valori comunitari di insediamenti fisicamente in una situazione di emarginazione urbana. Qui, la partecipazione a tutte le fasi di avvio del programma di redazione del progetto, ha contribuito alla costruzione di un'identità e di una positiva immagine del quartiere, all'avvio di un processo di reintegrazione nella vita urbana e, perfino, al ridimensionamento della presenza di elementi di malavitosi⁵.

Dunque in Europa, i programmi in materia di rigenerazione delle periferie urbane (e anche quelli nazionali che, come i Contratti di Quartiere, si sono ispirati alla legislazione comunitaria) hanno tentato un lodevole approccio a carattere olistico, analogo a quello adottato nei confronti dei centri storici in cui il risanamento delle strutture fisiche degradate, è stato considerato un aspetto di un complessivo processo di riqualificazione economica, e sociale. Sono stati dunque promossi progetti nei quali la più importante

⁵ Il Contratto di Quartiere *Fondo Gesù* a Crotone è stato attivato dalla Municipalità per il recupero di un complesso fortemente degradato sia dal punto di vista fisico che sociale. Tale complesso risultava essere emarginato dalla città e profondamente inquinato da presenze malavitose, anche per gli effetti negativi prodotti dalla crisi della struttura industriale che aveva fortemente connotato la città nel secondo dopoguerra. In questo caso, si è dovuto intervenire su edifici di edilizia sovvenzionata realizzati nel secondo dopoguerra, i quali erano composti da alloggi di superficie del tutto insufficiente e con una qualità tipologica, tecnologica e dotazioni di servizi urbani molto basse. Nel tempo la carenza situazione iniziale si è drammaticamente aggravata. In questo contesto sono cresciuti le situazioni di affollamento e di coabitazione iniziali. Gli edifici, oltre che per il naturale degrado fisico (peraltro non contenuto da alcun intervento di manutenzione), sono stati del tutto compromessi anche per gli interventi abusivi realizzati dagli abitanti. Questi hanno cercato di ovviare autonomamente alle carenze iniziali degli immobili, e per soddisfare nuove esigenze hanno invaso con volumi abusivi gli spazi pubblici, scavato nelle fondazioni per ricavare nuovi ambienti seminterrati, realizzato addizioni adibite a servizi, balconi e logge, formati da volumi a sbalzo ancorati precariamente ai pilastri esistenti. In un'area sismica e soggetta alle esondazioni del limitrofo fiume Esaro, si è venuta così a creare una situazione di grave pericolo. Il progetto di Crotone pur essendo stato tra i primi CdQ ad essere attuato, si è caratterizzato per la conoscenza dei suoi abitanti e della loro condizione socio economica. In questo caso è stato sperimentato positivamente il sistematico coinvolgimento dei soggetti interessati e la partecipazione degli abitanti. Attraverso queste procedure, l'attuazione del Contratto di Quartiere oltre che aver realizzato gli indispensabili interventi di consolidamento, risanamento ed adeguamento funzionale delle strutture edilizie, ha avuto l'importante effetto di avviare un meccanismo di bonifica sociale e di un processo di reintegrazione del quartiere nel tessuto sociale e fisico di Crotone. Lo sviluppo di un processo progettuale partecipato ha consentito di risanare le abitazioni esistenti adottando dispositivi tecnologicamente originali e costruire i nuovi edifici utilizzando tipologie innovative e dotando essi di un'immagine simbolicamente identitaria e percettivamente fortemente emergente.

finalità è stata quella di vincere i fenomeni di segregazione e stimolare un processo d'integrazione nel complesso funzionale, sociale ed economico nella città. Ma occorre chiedersi: questo tipo d'interventi ha sortito i risultati attesi? In caso di risposte negative, quali sono state le ragioni legate alle caratteristiche dello spazio fisico che ne hanno decretato risultati modesti? Dove e per quali ragioni le spinte segreganti hanno continuato e prevalso su quelli integranti? Riteniamo che l'iniziativa in corso contribuisca a configurare risposte soddisfacenti e mostri la capacità di suggerire azioni maggiormente efficaci.

Azioni che realisticamente possano tenere in considerazione la situazione di disagio urbano, che recentemente si è ulteriormente aggravata in queste periferie, nella quali si sono manifestate e cumulate, le più drammatiche conseguenze dell'infernale meccanismo messo in moto dal fenomeno planetario della divaricazione crescente nella distribuzione della ricchezza e delle opportunità⁶.

Questo fenomeno ha determinato la riduzione dei consumi di massa, il ridimensionamento d'interi settori produttivi, la riduzione delle opportunità lavorative, la disoccupazione, la sottoccupazione e la precarietà.

In questa situazione, le criticità che attualmente connotano molte importanti realtà urbane hanno di fatto messo in crisi quell'insieme di valori identitari e di diritti che sembravano ormai stabilmente acquisiti e che sinteticamente potremo indicare come il "diritto alla città".

3. LE CRITICITÀ SPAZIALI DELLA CITTÀ ATTUALE

Abbiamo constatato che, il disagio e la conflittualità hanno riguardato anche periferie sufficientemente dotate dei servizi essenziali e da una buona situazione di accessibilità. Questa constatazione, ci suggerisce che il disagio e la consapevolezza di questa situazione di emarginazione percepita dagli abitanti di questi quartieri, derivi anche da altri fattori che riguardano gli aspetti qualitativi inerenti la conformazione fisica degli insediamenti, le strutture spaziali delle destinazioni funzionali, la pregnanza simbolica dei luoghi, la caratterizzazione architettonica degli edifici pubblici e delle abitazioni. Aspetti quindi di primaria impor-

⁶ Nei primi mesi del 2017 l'OECD ha pubblicato dati relativi ad un'ulteriore concentrazione della ricchezza avvenuta al livello planetario. Dai dati emerge che lo scorso anno 61 persone detenevano oltre il 50% della ricchezza mondiale, un livello di concentrazione che era previsto realizzarsi nel prossimo biennio. Si dimostra quindi, che il processo di concentrazione si auto alimenta e accelera anche sospinto dalla caratterizzazione che il fenomeno della globalizzazione ha assunto. Gli effetti sulla condizione lavorativa della popolazione si combinano con quelli indotti dall'intensificazione di un progresso tecnico che espelle lavoro in una misura non compensata dalle nuove opportunità. I fenomeni di emarginazione e di conflitto che si manifestano nelle periferie urbane si configurano come una delle drammatiche conseguenze di questi fenomeni.

tanza, soprattutto, per coloro che erano impegnati nella redazione di piani e progetti e che, in particolare, sono interessati alla complessa problematica che concerne le relazioni da instaurare tra pianificazione urbanistica delle città e la progettazione delle opere che la strutturano e la qualificano.

4. LA PERCEZIONE DELLA CONDIZIONE DI SEGREGAZIONE E EMARGINAZIONE

La concreta vita degli abitanti delle periferie/dormitorio delle attuali città occidentali, si svolge nella sua gran parte in spazi connotati da una grande povertà funzionale e simbolica, e nella percezione, spesso inconsapevole, che quell'offerta di opportunità varia ed interessante, che storicamente aveva costituito la caratteristica più attrattiva della città contemporanea, risieda altrove, e che altrove sia necessario spostarsi per tentare di accedervi legalmente o illegalmente per usufruire dei suoi vantaggi.

Possiamo constatare come molte delle periferie delle grandi città siano caratterizzate da un'assoluta mancanza d'identità, da un'immagine uniforme e da una anonima serialità delle abitazioni costruite nello stesso quartiere e perfino in quartieri diversi.

In questi contesti, emerge soprattutto l'assenza o l'irrelevanza simbolica dei luoghi e delle strutture comunitarie, pubbliche o collettive, ossia di quelle strutture che hanno formato non soltanto l'armatura funzionale, fisicamente fruibile, della città, ma anche costituito quell'immaginario e quel sistema simbolico della "civitas" occidentale e che nei secoli ha profondamente connotato l'esistenza e la cultura delle persone che le hanno abitate. Persone che, non a caso, nella nostra cultura, sono stati indicati con il qualificante termine di *cittadini*, volendoli appunto connotarli come individui nella pienezza dei propri diritti e dei propri doveri.

Riteniamo ora necessario suggerire alcune ipotesi strumentali per orientare gli interventi sullo spazio fisico delle città, valutando essi sulla base della loro capacità di potenziare o deprimere i processi di segregazione e di integrazione.

Sulla base dei risultati positivi realizzati, sottoponiamo due tipi di problematiche:

- la conformazione e la qualità organizzativa, funzionale e simbolica dello spazio urbano, dei suoi principali spazi e degli edifici pubblici e collettivi,
- l'identità, l'organizzazione tipologica e dimensionale degli edifici residenziali, ed il loro specifico ma egualmente importante valore simbolico.

Per discutere proficuamente di questi problemi, riteniamo utile proporre il seguente punto di vista: *lo spazio urbano – a qualsiasi scala debba essere indicato e interpretato – come una composizione di oggetti naturali o artificiali fisicamente definiti, gerarchicamente strutturati e funzionalmente organizzati.*

Lo spazio urbano è rappresentato da una composizione complessa, che nel tempo viene caratterizzato e qualificato dal processo di interazione con la struttura sociale ed economica con cui esso interagisce.

Tra l'altro partendo da queste assunzioni, riteniamo possibile affrontare proficuamente, alcuni degli aspetti essenziali dei rapporti tra urbanistica e architettura, tra la struttura fisica di una città e qualità funzionale e simbolico/percettiva delle opere che la costruiscono e la qualificano.

Riteniamo che, nei diversi centri urbani, la particolare conformazione assunta da questi rapporti, abbia inciso fortemente sulla nascita, lo sviluppo e, soprattutto, la radicalizzazione di quei fenomeni aggregativi e segregativi ai quali, nella nostra ipotesi di lavoro, abbiamo attribuito una decisiva importanza nella lettura e valutazione dell'assetto socio economico delle città contemporanee, in termini di equità e di distribuzione delle opportunità.

Se sotto questo punto di vista, esaminiamo anche sommariamente la fenomenologia urbana del mondo occidentale nella quale, possiamo distinguere città caratterizzate da una forte struttura fisica, con scarsa qualità, in quanto complessivamente costruite, da oggetti che, nel loro complesso, presentano una debole individualità simbolica e scarsa rilevanza percettiva. All'inverso, abbiamo città caratterizzate da una strutturazione complessiva debole, e che invece sono dotate di una identità simbolica alta, dovuta ad una forte caratterizzazione della situazione naturale e/o ad un'alta qualità degli elementi fisici che la compongono.

Esistono invece casi (generalmente si tratta di centri urbani di più antica e complessa storia politica e socio/economica), nei quali, nei secoli, la complessiva struttura urbana ha positivamente interagito con gli oggetti che la costituiscono.

Si genera così un processo di osmosi qualitativa che, generalmente, sarà di segno positivo⁷ ma a volte anche di segno negativo. Questi fenomeni possono essere interpretati

come espressione di processi diversi, generalmente intervenuti in differenti epoche, ma che hanno poi interagito, determinando i connotati essenziali di una specifica struttura urbana. Abbiamo città, nelle quali la struttura è stata prevalentemente condizionata dalla collocazione geografica o dalla conformazione naturale e/o dal verificarsi di determinate vicende storiche; abbiamo altre città la struttura è stata l'espressione della particolare stratificazione, consolidata nel tempo, di norme e saperi a carattere consuetudinario; in altri casi, l'assetto urbano si è storicamente configurato, come il prodotto d'interventi di autorità pubbliche che, anche se spazialmente delimitati e a carattere settoriale, sono stati comunque il prodotto di un'intelligente e sufficientemente condiviso disegno complessivo del futuro sviluppo della città.

In questa sede, c'importa evidenziare e valutare, sia che la struttura delle città abbia un carattere spontaneo, sia che possa essere considerata il prodotto di processi in qualche modo pianificati o progettati, la presenza di determinati fattori che svolgano un ruolo intenzionalmente di tipo integrante o che invece siano destinati a generare, magari in modo implicito, effetti prevalentemente segreganti.

A questo proposito, occorre che le dottrine valutative elaborino strumenti in grado di stimare in quale misura, nella dialettica tra le diverse possibili scale d'intervento, si innescano e si sviluppano i fenomeni di natura spaziale e quelli con contenuti socioeconomici, che determinano integrazione o al contrario di segregazione.

5. LA QUALITÀ URBANA E IL RUOLO DELLA VALUTAZIONE

A questo punto, sulla base del ruolo assegnato al valutatore, è necessario definirne la sua posizione, assicurare un

⁷ Tra le città anseatiche, lo sviluppo urbanistico di Amsterdam costituisce l'esempio forse più coerente e paradigmatico dei rapporti tra la struttura urbanistica e la qualità dell'edificazione. Un rapporto, regolato attraverso un complesso di norme istituzionalizzate, ma che rappresenta anche l'espressione di valori fortemente stabili e condivisi nella società borghese/mercantile. Sotto questo profilo, la città costituisce un esempio di grande importanza e, giustamente, per questo motivo la rivista *Urbanistica* le ha dedicato il suo secondo numero. Questo sviluppo parte dal XII secolo, sul corso navigabile del fiume Amstel, si localizzò un insediamento marinaro che si sviluppò rapidamente, potenziato successivamente da un sistema di canali artificiali, che svolgevano la funzione fondamentale di moltiplicare le possibilità di attracco delle imbarcazioni commerciali. Poi, a partire dal XIV secolo, per far fronte al forte sviluppo socioeconomico, l'espansione urbana fu organicamente pianificata articolandola in prevalenza su tre canali (i canali denominati del Re, dei Principi e dei Signori). Di dimensioni standardizzate e costeggiate da banchine alberate, la costruzione dei tre canali fu sviluppata coerentemente e completata nell'arco di oltre tre secoli, ampliando progressivamente il nucleo urbano più antico (il Dam). Fin dall'avvio della costruzione di questo sistema urbano, la municipalità ha conservato la

proprietà dei tutti i suoli edificabili serviti dai canali, limitandosi a cederli in affitto ai richiedenti per le costruzioni. Il canone è stato calcolato in proporzione all'ampiezza del fronte di affaccio sui canali dell'abitazione/fondaco, richiesto sulla base della capacità economica e delle esigenze funzionali dell'affittuario. In questo modulo insediativo, ogni costruzione ha potuto godere di due affacci contrapposti: il principale sul canale con ai piani bassi i fondachi e i locali ad uso commerciale, dall'altro si apre su una grande corte aperta, estesa a tutto l'isolato, generalmente adibita a giardini e orti. A volte, tale corte è stata tenuta indivisa, altre volte parcellizzata al servizio delle singole unità edilizie o al servizio delle singole unità immobiliari. Le costruzioni se pur caratterizzate da un diverso sviluppo del fronte d'affaccio, hanno conservato un rigoroso allineamento con un'altezza variabile in un range limitato, inferiore ad una mezza dozzina di piani. La forte omogeneità degli aggregati ha limitato, ma anche valorizzato, le contenute variazioni "ammesse" dalle consuetudini che hanno caratterizzato le diverse epoche: l'intensità dei colori utilizzati negli intonaci esterni, la sobrietà dei decori. L'elemento architettonico, che nei secoli ha registrato le maggiori variazioni stilistiche ha riguardato il profilo, lo stile e le decorazioni delle coperture. Da notare che, l'efficace equilibrio tra uniformità del tessuto edilizio complessivo e le variazioni ammesse nelle singole unità edilizie, hanno dato risultati indubbiamente positivi, tanto che si è ritenuto di riproporlo anche in alcune recenti espansioni della Città.

intervento efficace e tempestivo del complessivo sviluppo del processo redazionale del progetto architettonico, del piano e dell'urbanistica.

Per affrontare in modo più efficace questo problema riteniamo che, rispetto al concreto sviluppo dei processi redazionali, sia opportuno distinguere tre fasi:

La fase a *monte* o *ex ante*

La fase a monte o *ex ante* è così definita rispetto allo svolgimento dei processi redazionali.

Essa può essere richiamata a carattere propedeutico e caratterizzata dai seguenti step: una prima fase che si avvia dal momento in cui un soggetto, pubblico o privato, decide d'intervenire e termina all'inizio di quella che conduce alla redazione di un progetto o di un piano; una seconda, che comprende l'intero svolgimento di tutte le fasi che portano alla definitiva approvazione del progetto o all'adozione del piano; una terza, che partendo da quella precedente e comprende la fase di attuazione e gestione.

Riteniamo che, sostanzialmente, tutto il processo che si sviluppa a partire dal momento stesso in cui si manifesta l'intenzione di redigere un qualsiasi tipo di progetto o di piano, fino alla sua adozione o realizzazione, si configuri essenzialmente come un processo decisionale nel quale, si devono comporre un numero di variabili, comunque elevato, e di conseguenti scelte. Queste, a seconda della loro natura e della fase del processo in cui si colloca, coinvolgono sempre categorie più o meno numerose di soggetti, generalmente tra loro indipendenti. Tali soggetti tendono ad intervenire utilizzando criteri decisionali soggettivi, spesso parziali e a volte reciprocamente conflittuali. In tutto lo sviluppo di questo processo, il ruolo che può svolgere il valutatore è dunque quello di rendere espliciti, trasparenti e condivisibili le ragioni delle scelte da compiere.

Per approfondire il ruolo che il valutatore è in grado di svolgere nelle tre fasi indicate, è utile articolare le nostre considerazioni nei confronti di ciascuna delle tre categorie di soggetti che, a vario titolo e con diversi ruoli, sono coinvolti nei processi d'intervento:

1. i soggetti (in particolare, le amministrazioni pubbliche) che singolarmente o congiuntamente hanno la capacità di intervenire e promuovere la redazione del piano o del progetto e ossia quelli che, in seguito, avranno la responsabilità di curare e/o controllare il processo redazionale;
2. i soggetti (economisti di diverso tipo, sociologi o antropologi, statistici, ecc.,) che sono chiamati a svolgere i diversi ruoli di consulenza o di supporto specialistico ai soggetti indicati al punto precedente;
3. i soggetti che sono direttamente o indirettamente coinvolti o solo interessati alla attuazione del piano o dal progetto, o quelli nei confronti dei quali, si è ritenuto opportuno di attivare forme di consultazione o di vera e propria partecipazione allo sviluppo dei processi redazionali.

A questo proposito, mentre recentemente, si è sollevato un acceso dibattito sugli strumenti di *democrazia diretta*

usati su questioni a carattere generale, numerose esperienze realizzate negli ultimi decenni hanno dimostrato chiaramente, la capacità complessiva dei processi partecipativi di migliorare l'esito di piani e progetti, a volte, perfino di renderne possibile la stessa attuazione. I processi partecipativi, per essere soddisfacentemente positivi (nel senso, che possano favorire una maggiore qualità delle decisioni) devono fondarsi sulla *informazione* e sulla *consapevolezza responsabile* dei soggetti partecipanti o, comunque coinvolti. Come vedremo, trattando le singole fasi dei processi d'intervento, la valutazione può contribuire in misura determinante alla realizzazione di queste condizioni.

Una volta configurati, in termini generali i possibili ruoli del valutatore, ora approfondiremo le problematiche, partendo da una prima analisi della natura dello specifico processo decisionale che caratterizza le tre fasi precedentemente indicate.

Nella fase *preliminare* o *ex ante* o *a monte*

È la fase che parte o dal manifestarsi di problemi, o da carenze inerenti l'assetto fisico di un territorio, o dalla percezione di potenzialità fin a quel momento non utilizzate. Di conseguenza, prende corpo in un'amministrazione pubblica o in un soggetto privato la decisione d'intervenire redigendo un piano o un progetto. In questa fase, vengono configurati gli obiettivi, le principali strategie attuative, si quantificano le risorse necessarie e si prefigurano le possibilità di reperirle. In tale fase, il ruolo del valutatore consiste essenzialmente nel supportare con i propri strumenti le decisioni del promotore. Successivamente, questa l'attività dovrà essere finalizzata ad attivare e qualificare il processo di redazione del piano, tenendo conto delle finalità complessive esplicitate dal soggetto promotore, dell'eventuale scelta tra le possibili localizzazioni, della quantificazione delle risorse necessarie e dell'individuazione delle competenze necessarie. Il valutatore, inoltre, potrebbe svolgere un ruolo importante come suggerire l'ampliamento degli obiettivi del promotore, considerando quelle finalità che direttamente o indirettamente sono ascrivibili al progetto e che sono state trascurate o ignorate dal promotore per disattenzione o perché, non sono immediatamente percepibili o, come spesso accade, per l'interferenza di interessi sovrastanti.

D'altra parte, nel mondo contemporaneo, i processi decisionali, che riguardano progetti e piani sono generalmente caratterizzati da livelli crescenti di complessità e incertezze, dovuti ad esempio ai tempi di redazione generalmente lunghi e ancor più lunghi tempi di attuazione. Pensiamo che queste difficoltà, almeno in parte, possano essere superate, governate e strutturate con l'adozione di un *processo di management*, il quale può essere aggiornato man mano che il processo d'intervento si sviluppa nelle diverse sue fasi.

Il *project management* che riteniamo debba essere sempre richiesto, alla l'équipe incaricata della redazione, come

atto preliminare, dovrà essere congruente con il processo di intervento.

In particolare in questa fase, il compito del valutatore dovrebbe essenzialmente consistere nella traduzione delle finalità che hanno generato la stessa attivazione del piano o del progetto in un complessivo sistema, opportunamente gerarchizzato, di performance corredato dai relativi sistemi di controllo, che dovrà essere chiaramente strutturato, comunicato, acquisito e utilizzato dalla *équipe di progettazione*.

Riteniamo che, nella fase preliminare o ex ante, il processo partecipativo dovrà riguardare essenzialmente la verifica, la specificazione degli obiettivi e delle relative priorità. In particolare, si dovrà tener conto della portata generale dei contenuti e delle implicazioni generali, che caratterizzano questa fase, per interventi di maggiore dimensione o importanza, e per i quali il processo partecipativo dovrebbe essenzialmente prevedere il coinvolgimento di corpi intermedi eventualmente istituzionali e/o panel rappresentativi della realtà socio economica del territorio interessate.

6. IL CONTRIBUTO DEL VALUTATORE NELLA FASE DI REDAZIONE DEL PIANO E DEI PROGETTI

Questa fase comprende il processo di redazione del piano o del progetto, che va dall'individuazione ed attivazione della *équipe* incaricata di tale redazione, fino alla sua approvazione e adozione definitiva.

A questo punto ci sembra utile premettere una considerazione importante, forse ovvia: il maggiore o minore successo dell'attuazione di un qualsiasi progetto o piano, è in definitiva determinato dell'effettivo livello di perseguimento delle finalità che, direttamente o indirettamente, ne hanno determinato l'attivazione. Ora sappiamo che i progetti e i piani sono sempre il risultato di un grande numero decisioni, ciascuna di diversa entità e rilevanza, sempre tra loro fortemente interconnesse. In effetti è appunto attraverso questo complesso di decisioni, che si articola l'intero processo redazionale. Quindi il punto essenziale da approfondire riguarda la definizione dei caratteri dominanti di queste decisioni.

Riflettendo sulle pratiche redazionali constatiamo che, essenzialmente le decisioni sono il risultato di un processo di selezione, confronto e scelta, operato dall'*équipe* redazionale sempre entro un *paniere* nel quale è compreso un certo numero di *alternative*. Alternative che, in quella situazione territoriale, in quel determinato momento storico, sono prese in considerazione in quanto materialmente disponibili, concretamente utilizzabili e culturalmente condivise dagli attori coinvolti in quella specifica fase di lavoro.

La sintesi finale che costituisce l'epilogo di ogni processo redazionale, dovrà essere operata componendo in un complesso coerente l'insieme delle *soluzioni/opzioni*.

La qualità di questa sintesi dipenderà dalla qualità di alcu-

ne fondamentali operazioni da compiere nelle fasi preliminari.

Una prima operazione riguarda l'adozione di metodi e procedure capaci di governare un processo redazionale eccezionalmente complesso, protratto nel tempo e generalmente soggetto a più o meno radicali operazioni di feedback. Nell'ambito della metodologia adottata, occorre quindi costruire un sistema di criteri congruente, trasparente e controvertibile da utilizzare per selezionare e valutare le scelte inserite nei diversi panieri. Nell'ambito di questi criteri risulta fondamentale, inserire quelli, che consentono di stimare il complesso dei costi ad essi connessi, inteso come quel complessivo impiego dei diversi tipi di risorse, i cui utilizzi, direttamente o indirettamente, debbono essere correlati specificamente a ognuna delle *soluzioni/opzioni* considerata⁸.

Una seconda importante operazione, riguarda l'adozione di criteri che guidino la formazione e strutturazione dei panieri delle scelte progettuali e pianificatorie significative oltre che congruenti. Proprio in relazione alle problematiche relative alla costruzione dei diversi panieri delle scelte, è possibile comprendere meglio e valorizzare il ruolo che possono svolgere le competenze specialistiche, sia che siano inserite organicamente nell'*équipe* redazionale o che intervengano in una specifica fase. Infatti, nel paniere delle alternative non saranno inserite solo quelle più note, delle quali sono a conoscenza tutti i partecipanti, anche quelli non specialistici.

La conoscenza del paniere delle alternative, ovviamente, non potrà che essere limitata ed episodica. L'inserimento nell'*équipe* di specialisti professionalmente aggiornati e culturalmente dinamici, potrà ampliare il paniere, inserendo *soluzioni/opzioni* meno praticate, addirittura quelle più innovative, ossia, quelle che in quel momento, i più recenti sviluppi della scienza e della tecnologia mettono a disposizione. È evidente che per valutare *soluzioni/opzioni* poco o per nulla validate dalle consuetudini, sarà necessario adottare procedure valutative più raffinate e convincenti, capaci di rendere i decisori consapevoli di tutte le implicazioni in termini di un efficace impiego di risorse.

Riteniamo che, una volta svolte queste operazioni preliminari, la qualità della sintesi dipenda essenzialmente dal-

⁸ Negli ultimi anni, nella maggior parte delle città europee lo sviluppo di nuove edificazioni si è fortemente ridimensionata. Di conseguenza, l'attenzione dei soggetti protagonisti dell'attività edilizia è stata prevalentemente rivolta ai problemi della manutenzione, gestione di un patrimonio immobiliare variamente vetusto e comunque assai esteso. In questo periodo, si è affermata l'esigenza di ampliare il concetto di costo, il quale è stato esteso a tutti quelli che, in relazione alle caratteristiche tipologiche e tecnologiche dell'immobile, il soggetto utilizzatore e/o gestore dovrà sostenere nel tempo. Si è così definito, il concetto di costo totale che si intende formato dalla somma del costo dei lavori (di realizzazione, riqualificazione, risanamento più o meno conservativo, ecc.), e del valore opportunamente attualizzato dei costi di manutenzione e di gestione, che si prevede di sostenere in un predefinito conveniente arco di tempo.

la capacità dell'équipe di operare ognuna delle scelte, valutando equilibratamente le diverse reciproche interazioni. In primo luogo, occorre valutare in quale misura ognuna delle scelte effettuate potrà contribuire, al perseguimento delle finalità generali del progetto o del piano. In secondo luogo, nel determinare la qualità della sintesi finale, ha grande importanza la valutazione del livello di coerenza tra la singola soluzione/opzione e il complesso di quelle adottate in precedenza, e nel individuare in quale misura questa dovrà ritenersi vincolante rispetto a quelle successive. In particolare, questa coerenza deve essere valutata nei confronti dell'*idea generatrice* (detta anche *idea base*, *idea guida*, ecc.) di piano e di progetto. Questa si configura come la formulazione delle ipotesi teoriche preliminari, analoga insomma a quelle che costituiscono l'incipit necessario allo sviluppo di una qualsiasi attività nel campo della ricerca.

Questa ipotesi, che potrà essere definita in una qualsiasi delle fasi del processo redazionale ma che, generalmente, viene formulata fin da quella preliminare, magari come ipotesi di lavoro provvisoria, alla quale si assegna una semplice funzione maieutica, magari messa in campo per stimolare le capacità propositive della équipe. Quindi un'ipotesi che inizialmente, può avere essenza intuitiva, indefinita e incompleta, può essere sviluppata, progressivamente verificata e validata proprio con lo sviluppo del processo redazionale. La fase di verifica e validazione potrà confermare questa ipotesi, oppure potrà determinare il suo rigetto totalmente o parzialmente. Nello campo della pianificazione e della progettazione che riguardano specificamente l'assetto fisico di un territorio, possiamo sinteticamente definire l'*idea generatrice come una delle possibili ipotesi nella quale si configura un insieme unitario, strutturato e coerente nell'ambito del quale, tutti gli oggetti fisici che lo costituiscono vengono ad assumere un significato e un ruolo sotto il profilo funzionale, percettivo e simbolico.*

A questo proposito dobbiamo osservare che, nella stragrande maggioranza dei casi, nello sviluppo redazionale l'*idea di generatrice*, si configura essenzialmente come una *composizione anche innovativa di soluzioni storicamente note*. Quindi, la *sintesi finale*, solo eccezionalmente, contemplerà l'inserimento di opzioni/soluzioni del tutto innovative. Generalmente, questo si verificherà, quando nel repertorio delle soluzioni disponibili, non è possibile reperirne una sufficientemente adeguata ad una sintesi a carattere innovativo.

Nel corso dell'intero sviluppo della fase progettuale, un precipuo compito del valutatore è quello di operare un aggiornamento del project management continuo e condiviso da tutta l'équipe. In esso, sulla base dei concreti sviluppi del processo redazionale e della specificità delle scelte da compiere, occorre:

- definire le categorie dei soggetti da coinvolgere in ciascuna delle fasi di sviluppo, secondo la natura e la dimensione delle decisioni; in particolare e la partecipazione potrà riguardare: l'intero universo dei cittadini; particolari categorie interessate; panel statisticamente significativi;

amministrazioni o eventuali corpi intermedi sufficientemente rappresentativi;

- individuare poi gli strumenti più efficaci per conoscere e rappresentare le opinioni e le esigenze, come interviste, questionari, tecniche di animazione, ecc.;
- selezionare gli strumenti di valutazione (disponibili o innovativi) più opportuni e efficaci da utilizzare per supportare le scelte relative allo specifico nodo decisionale del processo redazionale.

Nell'auspicabile eventualità, che più importanti e significative scelte siano sostenute e qualificate dall'attivazione di processi partecipativi, l'inserimento degli elementi valutativi garantisce alcune condizioni essenziali, perché il processo risulti più efficace, scevro da quelle distorsioni e condizionamenti che a volte ne influenzano negativamente i risultati⁹.

In particolare, la partecipazione delle categorie di cittadini utenti direttamente o indirettamente coinvolti, consente di svolgere, un processo redazionale maggiormente aderente alla conoscenza e alla soddisfazione delle esigenze dei singoli e delle comunità interessate¹⁰. In questo campo si

⁹ I recenti referendum hanno innescato dubbi e incertezze sulla possibilità d'instaurare rapporti positivi tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. In particolare, essi hanno evidenziato come un processo partecipativo di per se opportuno e significativamente motivato, possa essere distorto, addirittura disatteso da una interferenza condizionante di natura tecnocratico/dirigistico o, all'inverso da una interferenza di natura tipo populista. Le impostazioni di tipo tecnocratico/dirigistico si traducono in procedure che, intenzionalmente o di fatto tendono a realizzare il consenso nei confronti delle decisioni dettate da uno o più soggetti che gestiscono o sono comunque interessati alla realizzazione del processo progettuale o urbanistico, alla impostazione del programma, alla redazione del progetto ed alle sue stesse fasi di attuazione. L'impostazione di tipo populistico, attribuisce (in buona fede o strumentalmente) un valore assoluto alle opinioni espresse da una generica cittadinanza, magari raccolta attraverso puntuali consultazioni dirette e indifferenziate, o al limite, condotta nella rete. Tale impostazione, alcuni aspetti fondamentali che possono connotare positivamente lo sviluppo dei processi partecipativi, come: la dialettica e la interazione positiva che si crea all'interno della comunità dei partecipanti; l'attivazione che determina nei singoli; l'arricchimento delle conoscenze; la corretta percezione dei problemi da risolvere; la conoscenza dell'intera gamma delle opzioni/soluzioni che si propongono come disponibili e possibili, corredata da tutte le informazioni sulle implicazioni che la loro adozione presuppone.

¹⁰ Alessandro Giangrande e Elena Mortola hanno condotto concrete esperienze, che hanno consentito la messa a fuoco di una organica metodologia per condurre una progettazione partecipata. Le fasi fondamentali del metodo da loro proposto prevedono: la costruzione di uno scenario (visione) individuale dei singoli partecipanti, definito come una sorta di racconto del futuro, nel quale si immaginano, quali trasformazioni si desiderano per i luoghi che si abita o si frequentano. Una visione che in questa prima fase, non dovrà essere condizionata da orizzonti temporali e problemi di fattibilità tecnico ed economica. Le visioni individuali vengono espresse in forma opportunamente fluida e confrontate in incontri collettivi. Quindi, le criticità e le proposizioni formulate vengono raccolte e organizzate in sezioni che raccol-

individuano importanti settori di sviluppo delle metodologie valutative da utilizzare, sia nella fase di acquisizione delle informazioni, che nella loro traduzione in strumenti capaci di qualificare l'intero processo redazionale¹¹.

A questo punto, occorre specificare le esigenze a cui facciamo riferimento, le quali sono generalmente vengono considerate come esigenze di carattere pratico, specificamente di tipo funzionale o di benessere ambientale, e solo più recentemente relative ai consumi energetici.

Sulla base di tale esigenze, sono stati individuati i metodi che ci consentono di valutare in quale misura le ipotesi progettuali che si intende adottare siano in grado di soddisfarle.

Consideriamo questi sviluppi delle discipline valutative certamente positivi e, in alcuni casi, addirittura necessari, in quanto imposti dalle normative vigenti. Ma approfondendo questi problemi, è emersa la consapevolezza che ormai non possiamo più ritenerli sufficienti. Sappiamo infatti che le persone che direttamente o indirettamente sono destinatarie del lavoro redazionale, sono portatrici di percezioni a carattere pratico, ma che a queste associano sempre, e in modo indissolubile, aspetti che ricadono nell'ambito dei valori d'immagine e significati simbolici. Anzi, la letteratura e molte concrete esperienze ci dimostrano che le esigenze pratiche e quelle simboliche interagiscono reciprocamente, costituendo ben identificabili profili culturali e specifiche modalità percettive e fruibili. La conoscenza di questi profili, modalità e la considerazione della loro centralità, nello sviluppo dei processi progettuali che, se pure in termini dialettici, critici a volte perfino conflittuali, ci consentono di rapportare le scelte redazionali alle reali esigenze che caratterizzano la realtà nella quale un piano o un progetto si calano.

gono anche le proposte di soluzioni, seppur divergenti. Queste, dopo essere state confrontate e organizzate, corredate da correzioni e messe a punto con il tributo degli stessi partecipanti, consentono ai coordinatori di configurare uno scenario collettivo. La fase successiva, consiste nella identificazione dei fuochi cioè quelle parti delle problematiche emerse, sulle quali è possibile concentrare l'attenzione sulle specifiche soluzioni possibili che, in questa fase, saranno individuate senza preoccuparsi di quelle avanzate, nell'ambito di altri fuochi. Su ognuno di fuochi individuati, dovrà essere creato uno specifico tavolo di lavoro, nel quale potrà partecipare qualsiasi partecipante e potranno prendervi parte anche soggetti esterni anche se interessati. Nei tavoli vengono discussi le opzioni inserite nel focus, ma possono essere recepire e confrontare nuove proposte. Infine, tutte le opzioni emerse vengono sottoposte a un processo a carattere multi-criteriale. È interessante notare, che la metodologia qui sinteticamente descritta è stata costruita e utilizzata per sviluppare un progetto di risanamento e riuso di un deposito dell'azienda municipalizzata di trasporto attualmente dismessa.

¹¹ Nel settore della social housing italiano, nei decenni compresi tra il '70 a '90, si sono realizzate significative esperienze di programmazione e progettazione partecipata e, in stretto collegamento, con l'uso di strumenti di valutazione multi-criteriali. Una rassegna critica delle esperienze dell'ANCAb (Associazione Nazionale delle Cooperative di Abitazione) aderenti alla Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue è apparsa sul numero 15 di Valori e Valutazioni.

Ovviamente, queste considerazioni inevitabilmente ci propongono una riflessione sul ruolo esclusivo attribuito a progettisti e urbanisti nella formazione della sintesi finale del piano e del progetto, ponendoci il problema di concepire oggetti urbani e architettonici capaci di soddisfare esigenze economiche e funzionali, ma anche dotati di valori simbolici e d'immagine socialmente condivisi. Ci rendiamo conto, che si tratta di una questione complessa, ma sulla quale riteniamo che sia assolutamente necessario riflettere. La costruzione di spazi dotati di forti valori d'immagine, pubblicamente condivisi, specie se realizzati in esperienze di recupero e rigenerazione urbana, mostrano di costituire un fattore determinante nella costruzione di un positivo sentimento identitario e di appartenenza comunitaria. Si tratta di una questione di tale importanza, che non può essere considerata appannaggio indiscusso e inappellabile di soggetti, anche se illuminati, tecnicamente preparati e dotati di specifiche capacità creative.

Se si giudicano corrette e condivisibili le argomentazioni fin qui condotte, ci sembra del tutto chiaro che nella fase redazionale, il ruolo dei valutatori non possa essere svolto "a chiamata", per operare con interventi puntuali a carattere episodico, ma che invece debba costituire una presenza nel processo redazionale *costante e pervasiva*. Questa convinzione ha trovato un'importante conferma nell'innovativo quadro normativo che in Italia è stato introdotto con il Decreto legislativo del 2016¹². Nell'art. 23 il decreto stabilisce che la *fase della progettazione preliminare* debba essere assorbita e potenziata dal progetto di fattibilità tecnica ed economica. In essa viene stabilito una innovazione importante: per la prima volta il dispositivo normativo mette l'accento sul fatto che la soluzione progettuale adottata per la realizzazione di un'opera pubblica debba essere selezionata sulla base di valutazioni e comparazioni sistematiche, operate tra soluzioni alternative. Un processo di scelta dunque che dovrà necessariamente basarsi sull'adozione di un metodo di valutazione, un sistema di *criteri ed esigenze prestazionali da soddisfare*. In ogni caso, le alternative considerate, dovranno essere tutte comprese nei limiti di budget prestabiliti. Quindi, nell'attuazione di tutti gli interventi pubblici di costruzione, trasformazione e recupero di opere, per la prima volta si attribuisce una importanza alla qualità del progetto.

Una novità normativa che potrebbe indurre significativi miglioramenti nel livello qualitativo delle OOPP realizzate, e che può anche contribuire alla riduzione delle diffuse situazioni di opacità e d'illegalità che in Italia affliggono il settore. Tuttavia riteniamo che l'applicazione del Decreto così come è attualmente formulato ponga notevoli problemi operativi e criticità metodologiche di cui il normatore non sembra essersi reso conto. Esso infatti, presenta difficoltà interpretative destinate a generare una valanga di contenziosi difficilmente risolvibili, che possono forte-

¹² Confronto con il testo del Decreto Legislativo n. 50 del 2016.

mente ampliare e complicare i problemi attuali. Tali problemi e criticità dovranno essere risolti, adottando puntuali norme d'attuazione, per non ridurre o annullare il potenziale positivo di tale Decreto. Indichiamo quindi, alcune delle questioni che dovranno essere risolte e precisate nelle norme di attuazione da adottare al più presto.

In primo luogo, sulla base delle finalità del progetto occorre, che le amministrazioni competenti stabiliscano quali criteri dovranno guidare la costruzione di un adeguato set di alternative qualitativamente e quantitativamente valide. Occorre poi, risolvere un secondo problema: per operare comparazioni sufficientemente omogenee e, soprattutto controvertibili, è necessario che sia preliminarmente definito il paniere prestazionale tipo da utilizzare per valutare e confrontare le diverse alternative considerate dallo stesso progettista e scegliere tra quelle presentate da progettisti diversi. Parallelamente dovranno essere anche definiti parametri e criteri di stima omogenei, che consentano di dimostrare che tutti i progetti alternativi rispettino i limiti di budget stabiliti in sede programmatica.

Infine per ottenere una valutazione complessiva, le amministrazioni, titolari del progetto, in relazione alle loro finalità, devono fissare i livelli di importanza per le diverse performance.

La fase ex post o a valle

Ci sembra opportuno chiudere questo scritto, con un breve cenno sui ruoli che, in questa fase conclusiva, potrebbero proficuamente essere svolti dalla valutazione. Ci sembra utile, trattare l'argomento distinguendo tre distinte sotto fasi:

- *l'approvazione definitiva del piano e del progetto,*
- *l'adozione definitiva del piano e l'esecuzione dei lavori previsti dal progetto approvato,*
- *la gestione degli sviluppi del processo pianificatorio e dell'opera realizzata.*

Le considerazioni che seguono, suggeriscono che anche in

questa fase il contributo dei valutatori possa essere particolarmente utile, anche se nelle pratiche progettuali e pianificatorie attuate in Italia ha uno scarso riscontro.

Nella sotto fase di *approvazione definitiva*, il compito della valutazione è certamente essenziale e consiste nel validare il progetto o il piano, verificando in quale misura le performance prestabilite siano state effettivamente recepite. Insomma, si tratta di garantire al soggetto promotore, di attuare un progetto il più possibile coerente con le finalità proposte.

Nella sotto fase di *attuazione*: il compito del valutatore è quello, di valutare come nel processo d'attuazione siano state rispettate le indicazioni contenute negli elaborati definitivamente approvati.

Nel caso siano intervenute motivate necessità d'introdurre varianti significative al progetto o al piano occorre che un soggetto competente (esterno o organico al soggetto attuatore) valuti in che misura le varianti proposte siano coerenti con il progetto in corso di attuazione e vengano rispettati i limiti budget stabiliti.

Nel caso siano intervenute evenienze di forza maggiore che impongono varianti tali, da stravolgere livelli prestazionali, se queste sono state stabilite attraverso procedure formalizzate ci sembra necessario, anche se brevemente, riattivare il processo per verificare che la variante presentino un ragionevole livello di accettabilità.

Nella fase di *gestione*, occorre che si istaurino quelle attività di monitoraggio (oggi poco o nulla praticate) finalizzate a verificare in che misura il quadro prestazionale ed economico inizialmente stabilito sia stato rispettato. Ovviamente, in questa fase il coinvolgimento deve essere diretto a tutte le categorie di utenti, alle quali, programmaticamente, l'intervento è direttamente destinato. In tale fase, l'indagine dovrebbe estendere anche a tutte quelle realtà sociali ed economiche sulle quali l'attuazione del piano o del progetto ha direttamente o indirettamente impattato.

* **Enrico Fattinanzi**, Direttore della rivista *Valori e Valutazioni*.
e-mail: e.fattinanzi@libero.it

Bibliografia

FATTINANZI E., *Economia e innovazione nei processi produttivi dell'edilizia*, Valori e Valutazioni, 15, 2015, pp. 13-26.
FORTE F., *Economia urbana e valori architettonici: il caso di Bilbao*, Valori e Valutazioni, 2, 2008, pp. 33-44.

FUSCO GIRARD L., CERRETA M., DE TORO P., *Valutazioni integrate: da processo di apprendimento a gestione della conoscenza*, Valori e Valutazioni, 4/5, 2010, pp. 101-106.

MONDINI G., *Valutazioni integrate per la gestione delle nuove sfide sociali*, Valori e Valutazioni, 17, 2016, pp. 15-18.