

## **Laboratorio di Politiche (LAPO)**

Consorzio per la Ricerca e l'Educazione Permanente (COREP)

Via Ventimiglia 115, Torino - tel. 0116399301

e-mail: [lapo@corep.it](mailto:lapo@corep.it); [www.lapo.corep.it](http://www.lapo.corep.it)

### **Programmi di recupero urbano: processi di attuazione e capitale sociale**

di Luigi Bobbio, Andrea Pillon, Iolanda Romano, Patrizia Saroglia

**Sintesi della ricerca**

**Torino, novembre 2004**

## La ricerca

La ricerca ha avuto per oggetto i processi di attuazione di quattro Programmi di recupero urbano (Pru) in Piemonte: i Pru dei Comuni di Grugliasco, Novi Ligure, Venaria Reale e il caso di Via Artom a Torino.

## Caratteristiche base dei Pru esaminati

Dei quattro PRU esaminati, tre si trovano nell'Area metropolitana torinese e uno in Provincia di Alessandria (il caso di Novi Ligure). I programmi sono stati classificati dalla Regione Piemonte come progetti "Pilota", in quanto, oltre a contenere i requisiti previsti dal bando PRU, rispondono alle finalità previste dall'iniziativa comunitaria Urban (il cofinanziamento degli interventi tra i vari livelli di governo; il contributo diretto degli abitanti nella riqualificazione del quartiere; azioni finalizzate a tutelare le categorie più svantaggiate del quartiere; azioni per favorire la formazione e l'occupazione della popolazione inattiva; il coinvolgimento delle associazioni non profit nell'attuazione del programma). L'area territoriale interessata dai quattro programmi si estende per circa 350 ettari e comprende oltre 13.000 alloggi.

Comune	Ambito PRU	Classificazione	Superficie	N. alloggi	Alloggi edilizia sovvenzionata	Alloggi edilizia agevolata
Torino	Via Artom	Pilota	226,97 ha	9.911	1.468	0
Venaria	"Vecchio Altessano"	Pilota	34,9 ha	1.210	524	0
Grugliasco	"Borgata Paradiso"	Pilota	43,5 ha	1.025	593	241
Novi Ligure	"Emilio"	Pilota	48 ha	1.435	1.425	580
				<b>13.581</b>	<b>4.010</b>	<b>821</b>

Complessivamente i programmi prevedono nella loro formulazione originale investimenti per oltre 173 milioni di euro, il 32% dei quali provenienti da risorse private, il 21% da fondi ex Gescal e il rimanente 46% garantito dai Comuni e da altri enti. I maggiori investimenti privati si registrano nei Pru di Grugliasco (58% dell'investimento complessivo) e Novi Ligure (57,4%), mentre il cofinanziamento da parte delle amministrazioni comunali è particolarmente significativo per i casi di Torino (51% delle risorse impiegate) e di Venaria Reale (42,4%). Il contributo alla realizzazione dei programmi da parte dei fondi ex Gescal incide maggiormente per i programmi di Grugliasco (38%) e Venaria (31%) e in modo meno significativo in termini percentuali nei programmi di Novi Ligure (25%) e Torino (19%, anche se in termini assoluti il contributo ex Gescal è decisamente significativo in quanto ammonta ad oltre 28 milioni di euro).

Comune	Ambito PRU	Costo totale del programma						
		Importo programma	Investimenti privati		Pubblici			
			€	€	%	Gescal		Altri
€	€	%	€	%	€	%		
Torino	Via Artom	145.529.807	42.874.702	29,5	28.157.230	19,3	74.497.874	51,2
Venaria	"Vecchio Altessano"	11.248.524	2.944.189	26,1	3.533.598	31,4	4.774.736	42,4
Grugliasco	"Borgata Paradiso"	9.445.996	5.558.625	58,8	3.610.033	38,2	277.337	2,9
Novi Ligure	"Emilio"	7.367.257	4.232.364	57,4	1.879.903	25,5	1.254.990	17,0
		<b>173.591.585</b>	<b>55.609.881</b>	<b>32,0</b>	<b>37.180.765</b>	<b>21,4</b>	<b>80.804.939</b>	<b>46,5</b>

Le risorse previste per la realizzazione dei programmi sono state utilizzate dalle amministrazioni per realizzare opere di urbanizzazione primaria (il 19% delle risorse complessive), e secondarie (28%) ed opere di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico (47,2%). In termini economici, l'impegno maggiore per la realizzazione di opere di riqualificazione del patrimonio edilizio si registra nel Pru di via Artom a Torino (circa il 48% delle risorse complessive), mentre gli interventi maggiori in opere di urbanizzazione primaria e secondaria sono presenti nel Pru di Novi Ligure (circa il 75% delle risorse complessive) e in quello di Venaria Reale (circa il 54% delle risorse stanziare).

Comune	Ambito PRU	Ripartizione investimenti per tipologia d'opera								
		Importo programma	Urbaniz. primarie		Urbaniz. secondarie		Opere residenziali		Altre opere/iniziate	
			€	€	%	€	%	€	%	€
Torino	Via Artom	145.529.807	28.140.187	19,3	39.524.446	27,2	70.412.184	48,4	7.452.989	5,1
Venaria	"Vecchio Altessano"	11.248.524	1.185.268	10,5	4.922.960	43,8	5.140.295	45,7	-	0,0
Grugliasco	"Borgata Paradiso"	9.445.996	3.990.662	26,5	1.626.839	10,8	5.519.374	36,7	3.905.963	26,0
Novi Ligure	"Emilio"	7.367.257	593.925	13,3	2.770.476	62,1	867.647	19,5	227.241	5,1
		<b>173.591.585</b>	<b>33.910.043</b>	<b>19,5</b>	<b>48.844.722</b>	<b>28,1</b>	<b>81.939.502</b>	<b>47,2</b>	<b>11.586.194</b>	<b>6,7</b>

### Metodo della ricerca

La ricerca è stata condotta attraverso una prima fase di analisi della documentazione amministrativa, regionale e comunale, di formazione e attuazione dei quattro programmi e una successiva fase di analisi volta a ricostruire i quattro casi di studio. La prima parte della ricerca si è conclusa nel marzo 2003 con la redazione di una cronologia dettagliata del processo di formazione e attuazione dei programmi. La cronologia è stata elaborata partendo dalla documentazione messa a disposizione dalla Regione Piemonte – Direzione Osservatorio per l'Edilizia – attraverso

lo studio e l'analisi della sola documentazione formale. Quest'ultima copre un arco temporale di circa 8 anni, dal 1993, anno di emanazione della legge di istituzione dei programmi (Legge n. 493 del 4/12/93) sino al 2002, data degli ultimi atti amministrativi della Città di Torino relativi al PRU di via Artom. Al fine di rendere i programmi confrontabili è stato necessario, da un lato, completare la raccolta dei documenti amministrativi direttamente presso i comuni, dall'altro, reperire le informazioni necessarie direttamente presso i responsabili dell'attuazione dei programmi, attraverso la somministrazione di interviste mirate. La seconda parte della ricerca, la ricostruzione dei processi di attuazione dei programmi, si è conclusa nel luglio 2004, ed ha coinvolto direttamente i responsabili amministrativi e i soggetti locali coinvolti nei programmi. La ricostruzione dei casi è avvenuta attraverso la realizzazione di 30 interviste somministrate agli attori significativi che hanno partecipato alla progettazione e/o alla realizzazione dei programmi (referenti politici e amministrativi dei comuni, tecnici e dirigenti delle due Agenzia di gestione del patrimonio di edilizia pubblica, rappresentanti delle associazioni locali e dei comitati di cittadini).

<b>Comune</b>	<b>Ambito PRU</b>	<b>Interviste</b>
Torino	Via Artom	8
Venaria Reale	"Vecchio Altessano"	10
Grugliasco	"Borgata Paradiso"	6
Novi Ligure	"Emilio"	6
		<b>30</b>

La descrizione dei processi attuativi dei quattro Pru è contenuta nel secondo rapporto di ricerca: "La descrizione dei casi di studio".

## **I risultati**

La comparazione tra i processi attuativi nei quattro casi è stata svolta sulla base di undici aspetti:

1. caratteristiche del progetto iniziale;
2. turbolenze;
3. rapporto con i privati;
4. l'effetto "volano" del Pru;
5. le "istituzioni àncora";
6. piani di accompagnamento sociale;
7. integrazione e sviluppo locale;

8. tempi e ritardi;
9. com'è cambiato il quartiere;
10. capitale sociale costruito nel corso del processo;
11. com'è cambiata l'amministrazione.

Tutti i Pru partivano dalla medesima base normativa, ma poi ciascun progetto ha finito per seguire vie parzialmente diverse. La comparazione tra i processi ci ha permesso di distinguere tra:

- a) *aspetti comuni a tutti i Pru*, e quindi presumibilmente inerenti alla natura del programma;
- b) *aspetti in cui i quattro Pru si sono differenziati*, sui quali c'è quindi possibilità di apprendimento.

Esaminiamo i due tipi di aspetti separatamente.

## **Aspetti comuni**

### **1. CARATTERISTICHE DEL PROGETTO INIZIALE: COME È STATO REDATTO E DA CHI.**

Tutti i quattro progetti sono stati redatti ex-novo per cogliere l'occasione del finanziamento. Nei casi di via Artom, Venaria e Grugliasco il Pru ha rappresentato un'opportunità per avviare la riqualificazione di un'area su cui i comuni intendevano intervenire comunque: o per sanare una situazione di emergenza - la manutenzione delle case Erp di Grugliasco - o per colmare una carenza pregressa di servizi come a Venaria e via Artom. Nel caso di Novi invece si è verificato il fenomeno inverso: l'opportunità di finanziamento ha suscitato l'interesse dell'amministrazione, inducendola ad intervenire su un'area di cui intendeva modificare la vocazione territoriale, da industriale a servizi (la "Città dei bambini").

La redazione della candidatura nella maggior parte dei casi è avvenuta nei pochi mesi che intercorrevano fra l'annuncio del finanziamento e la scadenza per l'adesione, ed è stata eseguita in fretta e senza troppe preoccupazioni per l'attinenza del programma con le esigenze del contesto locale, con un processo interamente "calato dall'alto". Questa considerazione non vale tuttavia per l'area di via Artom, per la quale è stata elaborata in via preliminare un'indagine conoscitiva sull'area, svolta in collaborazione con gli attori locali, per mettere in luce punti di forza e di debolezza di un intervento di riqualificazione.

L'elaborazione del programma, seppur diretta dalle amministrazioni comunali, è stata svolta in due casi all'esterno della struttura: a Venaria è stata affidata ad un gruppo di consulenti e via Artom al Consorzio Intercomunale Torinese. Negli altri due casi, Grugliasco e Novi Ligure, è stata svolta dagli uffici comunali.

La richiesta ai comuni di definire in modo rigido il programma seppure in una fase ancora acerba dell'elaborazione ha comportato alcuni scompensi, che si sono ripercossi sul processo attuativo

con conseguenze più o meno gravi. A Grugliasco la proposta era vincolata dalla realizzazione di un intervento, la stazione ferroviaria, che esulava dal controllo dell'amministrazione locale e dunque ad alto rischio di fallimento. In questo caso l'impossibilità di contemplare delle alternative si è rivelata una delle cause principali di insuccesso del Pru.

Diversamente a Venaria il processo di indagine sul campo avviato con il Pas aveva raccolto indicazioni che proponevano modifiche ai progetti iniziali, e che ne avrebbero accresciuto il gradimento presso la popolazione locale. Queste modifiche non sono state accolte, principalmente per l'assenza un meccanismo, all'interno delle procedure, che potesse incoraggiare la revisione degli obiettivi ed il conseguente adattamento dei progetti. Questo ha impedito che si potesse cogliere un'opportunità, forse strategica visti i limiti di questo specifico programma, per migliorare il progetto.

## 2. TURBOLENZE

Nel corso del lungo processo di definizione dei progetti, e poi di attuazione degli interventi, tutti i programmi hanno incontrato turbolenze ambientali di varia natura e hanno avuto difficoltà a farvi fronte. Le tipologie di turbolenze manifestate sono molto diversificate tra loro, e riguardano fattori di tipo sociale, economico, politico, organizzativo e atmosferico. In particolare si sono verificati eventi raggruppabili nei seguenti filoni:

- *Presenza di conflitti con gruppi sociali sul territorio.* Questo tipo di eventi si riferisce in particolare alla gestione di interventi che hanno un impatto diretto su alcune porzioni di popolazione locale o di alcuni soggetti organizzati. Due casi esemplari sono l'attività di movimentazione dei residenti delle due torri abbattute di via Fratelli Garrone 73 e via Artom 99, e la riprogettazione del parco Colonnetti - su cui esisteva un forte conflitto di origine "ambientalista" -, che non sarebbero state possibili senza l'intervento di mediazione degli accompagnatori sociali del Pas e della struttura del Progetto Periferie. Un altro caso riguarda l'esito negativo delle assemblee condominiali a Venaria, che avrebbero dovuto approvare i progetti per la manutenzione straordinaria dei tetti, e che invece hanno bloccato l'attuazione dei lavori. Il cantiere è potuto partire solo in seguito ad un intervento autoritativo dell'amministrazione comunale (ordinanza).
- *Difficoltà con i soggetti privati.* In molti casi i ritardi nello sviluppo del programma sono stati dovuti alla scarsa affidabilità o all'assenza degli operatori privati che avrebbero dovuto realizzare parte degli interventi, spaventati dalla complessità e dalla lentezza delle procedure burocratiche. Nel caso di Novi si sono ritirati perché non vedevano la possibilità d'investimento, su un'area che era ancora di proprietà del demanio al momento del loro ingresso nel programma; nel caso di Grugliasco sono stati scoraggiati dai tempi lunghi di approvazione della variante al Prg, ("*il privato non interpreta come una garanzia il vezzo esageratamente normativo degli enti locali*"), a detta dell'allora Sindaco), e dall'incertezza sulla realizzazione della fermata ferroviaria.
- *Incertezza circa le decisioni di altri enti.* Altro motivo di instabilità, che a volte ha costituito un vero collo di bottiglia per l'avanzamento della progettazione, è rappresentato dalla mancanza di

un controllo locale su eventi determinati da altre istituzioni. Ciò si è verificato a Novi, per i lunghi tempi di acquisizione dell'area di proprietà demaniale, a Grugliasco, per la mancata realizzazione della fermata ferroviaria e degli investimenti privati ad essa connessi, in via Artom per il ritardato arrivo di un polo attrattore come Experimenta.

- *Mutamenti organizzativi o politici nel comune.* Ogni discontinuità nella gestione amministrativa del comune, che si tratti delle elezioni o di un riordino dell'assetto organizzativo, ha provocato degli scossoni che hanno influito sui diversi programmi con esiti diversi. A Venaria lo svolgimento delle elezioni amministrative, se da una parte ha allontanato il Pru dall'agenda delle priorità del comune, dall'altra ha incoraggiato una sostanziale riorganizzazione interna, che si è rivelata efficace per lo stesso sviluppo del programma. A Grugliasco hanno giocato a sfavore del Pru sia il continuo ricambio di responsabili di procedimento, sia la netta separazione delle funzioni tra ufficio Urbanistica e Lavori pubblici. In via Artom la funzione accentratrice del Progetto Periferie, intervenuta a metà corsa in sostituzione dell'Urbanistica, ha avuto un grande peso nel far ripartire i progetti gestendo in modo negoziale i conflitti presenti sul territorio.

- *Eventi concorrenti e naturali.* La concomitanza del Pru con altri programmi complessi o iniziative di grande impatto, in particolare per piccole amministrazioni, ha spesso costituito un fattore di rallentamento dovuto ad un improvviso drenaggio di risorse e di attenzioni. A Novi il Museo del ciclismo, a Venaria i progetti collegati alla Reggia, a Grugliasco l'Università, hanno moltiplicato i carichi di lavoro per uffici già sottoposti allo sforzo di gestione di un'iniziativa da molti ritenuta complessa, e particolarmente gravosa per la grande quantità di opere pubbliche presenti. Ad aggravare la situazione si aggiungono le calamità naturali: il terremoto (a Novi nel 2001), l'alluvione (a Venaria, nel 2002) hanno avuto su questi comuni, di piccola dimensione, un peso non irrilevante.

E' evidente che un progetto destinato ad essere realizzato nel corso di molti anni, non può non incorrere in problemi di questo genere. Il sistema si è rivelato troppo rigido. Occorrerebbe maggiore flessibilità e una valutazione preventiva dei possibili fattori di incertezza.

### **3. ISTITUZIONI ÀNCORA**

Secondo una recente definizione degli studiosi americani di politiche di recupero urbano l'espressione "*anchor institution*" (istituzione ancorata al territorio) indica un soggetto che ha radici su una specifica area su cui svolge la sua principale attività, dotato di una certa reputazione, risorse di natura finanziaria, sociale e infrastrutturale, relazioni locali o extra-locali. Può trattarsi di un'università, un museo, un centro di ricerca, una fondazione, un'impresa privata, un ospedale, un ente culturale, ecc.. Negli Stati Uniti sono ormai abbastanza diffuse le esperienze in cui si è potuto considerare una risorsa del quartiere la presenza di un'istituzione àncora: così come gli abitanti e le associazioni locali anche tali istituzioni sono permanentemente parte del quartiere e quindi possono beneficiare e poi capitalizzare le ricadute positive prodotte dagli interventi di recupero<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Questa definizione è tratta da un recente rapporto di ricerca di Massimiliano Pacifico, "Il ruolo della partnership nei progetti integrati di recupero urbano. Casi studio da Torino e Baltimora" (Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, anno accademico 2003 - 2004).

Nel corso dell'analisi dei quattro Pru si è cercato di individuare quali potessero essere le istituzioni ancora, per verificare se avessero ricoperto qualche ruolo, anche marginale, nell'ideazione o nello sviluppo dei programmi. Il risultato di questa osservazione registra una tendenza antitetica a quella sopra esposta: le istituzioni ci sono, e in alcuni casi sono anche di dimensioni considerevoli (in via Artom la Fiat, il Cnr e l'Istituto Galileo Ferraris, a Novi la Pernigotti, a Grugliasco, in potenza, il polo universitario, a Venaria il liceo Gobetti), ma in nessun caso hanno assunto un ruolo attivo all'interno del Pru, e non sempre sono state sollecitate a farlo. Al contrario sembra che queste istituzioni rifuggano dall'essere considerate ancorate al territorio, al punto da disertare qualunque azione anche solo formale che le possa vedere coinvolte. A questo proposito occorre segnalare la clamorosa assenza della Fiat in ben due programmi di riqualificazione (il Pru di via Artom, o Mirafiori sud, e Urban II a Mirafiori nord) volti ad intervenire nel territorio che, fin dalla sua fondazione, ne ha ospitato con continuità i lavoratori.

#### **4. TEMPI E RITARDI.**

In quasi tutti i casi lo sviluppo del programma ha subito ritardi consistenti, che sono particolarmente evidenti se si confrontano le previsioni iniziali di realizzazione delle opere e i tempi effettivamente impiegati: lo scarto esistente è in media di 4 anni di ritardo, per gli interventi conclusi, e indefinito per quelli ancora in corso o da iniziare.

I ritardi maggiori si sono avuti nella fase di progettazione degli interventi, dalla presentazione dei programmi alla firma dei Protocolli di intesa, in cui sono passati dai due (Venaria) ai cinque anni (via Artom). Il proseguimento della progettazione, comprendente la fase definitiva ed esecutiva delle opere e la richiesta di tutti i pareri tecnici necessari per l'approvazione delle opere pubbliche, si è presentata leggermente più lunga di ciò che è considerato ordinario: circa due anni. È andata meglio per la fase dei cantieri, che complessivamente hanno avuto una durata di circa un anno, escluse le fasi di collaudo.

In merito alle cause di questi ritardi si sono registrati, nel corso dell'indagine, alcuni punti di vista se non contrastanti, almeno fortemente differenziati.

Uno dei punti di vista riguarda aspetti di tipo motivazionale e di fiducia nello strumento del Pru. Alcuni amministratori imputano alla risposta dell'apparato, "*concettualmente impreparato*", la difficoltà ad affrontare un'iniziativa complessa che richiedeva un'ottica innovativa e orientata al cambiamento. La questione nodale che da alcuni viene segnalata, è la mancanza di un atteggiamento pro-attivo da parte dei dirigenti, che dovrebbero in casi come questi lavorare in modo più orientato al risultato che all'applicazione della norma. Dall'altra parte alcuni funzionari hanno lamentato una scarsa volontà politica dell'amministrazione nel promuovere il programma, che ha comportato la mancata predisposizione di misure organizzative adatte a gestire un'operazione così grande impatto sulle strutture comunali.

Il tema dell'intersectorialità dei programmi, e della necessità di far procedere parallelamente diverse azioni complementari fra loro (Urbanistica, Verde, Lavori pubblici, Patrimonio, Edilizia

---



pubblica, per citarne solo alcuni) ha creato un certo scompiglio nelle amministrazioni. Nella maggior parte dei casi, e dopo un periodo iniziale di gestione insoddisfacente, queste hanno cercato soluzioni di tipo organizzativo. La creazione di un coordinamento stabile e consolidato (una “cabina di regia”, come a Novi), la creazione di una nuova struttura che seguisse l'intero processo e l'individuazione di un responsabile unico del procedimento (il Progetto periferie a Torino), la costituzione di un nuovo settore dedicato alle opere pubbliche “straordinarie” (come l'ufficio Nuova Venaria) sono misure di cui è stata riconosciuto l'impatto e l'efficacia.

Un altro punto di vista proviene da alcuni funzionari, per i quali il ritardo è dovuto semplicemente alle lunghe procedure di progettazione (da gestire secondo la normativa farraginoso delle opere pubbliche), al fatto di dover gestire troppe opere contemporaneamente, e agli strumenti urbanistici che talvolta variano in corso d'opera richiedendo l'adattamento dei progetti. Al Pru viene imputato un difetto di fondo: *“non tiene conto del fatto che esistono delle procedure imposte dalla legge, e dunque è illogico in partenza”*, perché richiede dei tempi difficili da rispettare e rischia di indurre le amministrazioni ad aggirare le procedure di evidenza pubblica per l'aggiudicazione degli incarichi di progettazione.

## **Aspetti in cui i Pru si sono differenziati**

### **5. RAPPORTO CON I PRIVATI**

Il rapporto delle amministrazioni con gli operatori privati - la cui presenza costituiva un requisito per l'approvazione dei programmi - si è rivelato complesso in tutti i casi esaminati, ma con significative differenze. Anche se il denominatore comune risiedeva nella difficoltà ad attrarre investimenti in aree degradate e con una prospettiva di rilancio ancora ipotetica, le amministrazioni hanno influito pesantemente sulle relazioni con gli investitori, sia con le loro scelte progettuali sia con i propri comportamenti.

Nella concezione iniziale dei programmi sono state operate *scelte progettuali* che richiedevano ai privati degli impegni molto differenziati fra loro: ingenti ma scarsamente integrati con le azioni previste dal Pru in via Artom, in cui si chiedevano interventi di riqualificazione e realizzazione di residenza abitativa e la cessione di alcuni spazi pubblici, prevalentemente in attuazione delle previsioni di sviluppo del Piano regolatore; di una certa consistenza a Venaria, con la concessione al privato di un'area per la costruzione e gestione di un centro benessere con annessa piscina; ingenti ma fortemente soggetti a turbolenze a Novi, dove su un'area ancora di proprietà del demanio veniva proposto, in un primo tempo, di insediare o ampliare le produzioni di alcuni soggetti privati e in un secondo tempo, veniva cambiata la destinazione d'uso e si pensava a costruire una Città dei bambini; a Grugliasco dove si vincolano i principali interventi privati (la costruzione di un centro ricettivo polifunzionale) alla capacità dell'Amministrazione comunale di aggiudicarsi la fermata ferroviaria, senza proporre un'alternativa appetibile in caso di mancata realizzazione della fermata stessa.

Oltre alla scala degli interventi ciò che ha influito in modo determinante è stata la *capacità di risposta* delle amministrazioni, che hanno agito con maggiore o minore flessibilità nei diversi casi, attivandosi in alcuni casi per la ricerca di soluzioni alternative e in altri mostrando una sostanziale

rigidità, che ha scoraggiato gli investitori. Sia a Venaria che a Novi si è dovuto scegliere se modificare la convenzione che definiva i rapporti con i privati, a vantaggio di questi ultimi: a Venaria, che ha risposto positivamente nel caso della piscina, questa si è rivelata la mossa vincente; mentre a Novi, che ha risposto negativamente, questo rifiuto ha comportato il ritiro del privato e la conseguente necessità di indire una nuova trattativa privata per trovare un nuovo gestore della Città dei bambini. Novi Ligure ha inoltre mostrato scarsa flessibilità nel rispondere alla richiesta di effettuare un cambio d'area proposta da uno dei privati firmatari del protocollo d'intesa. L'impresa si sarebbe trasferita in un'area verde adiacente, dove era possibile espandersi ulteriormente, impegnandosi a realizzare la stessa quantità di verde sulla superficie che lasciava libera. Ma l'Assessore al verde pubblico non ha accettato lo scambio e l'amministrazione non ha trovato altre soluzioni per non perdere il privato.

Questo problema si presenta con due diverse sfaccettature, una di tipo "politico" che riguarda gli atteggiamenti dei promotori, sia pubblici che i privati, e una di tipo più tecnico, che segnala una diffusa impreparazione di questi soggetti a dialogare fra loro e ad assumere una funzione "imprevista" rispetto ai ruoli abituali. Citiamo solo alcuni esempi di queste continue frizioni: la ripetizione di gare d'appalto che vanno deserte, anche nel caso del subappalto da parte dei privati; le lungaggini nelle procedure, specialmente in caso di variante agli strumenti urbanistici; le complicazioni nei rapporti fra progettisti, incaricati e dunque fedeli ai privati, e i comuni, motivati a tutelare gli interessi pubblici. Ovviamente si tratta di accadimenti che provocano in genere una cospicua perdita di tempo.

È ancora diverso se i privati sono rappresentati dai *proprietari di alloggi Atc*, come nel caso di Venaria. In questo caso il problema ha riguardato il blocco nell'attuazione degli interventi di manutenzione straordinaria, a causa dell'andamento negativo delle assemblee condominiali che dovevano approvare i lavori. Se da una parte la difficoltà è consistita in un cattivo rapporto fra nuovi condomini e l'Atc (tema che possiamo ascrivere fra le "turbolenze legate a conflitti sociali"), dall'altra è dipesa dalla scarsa possibilità di spesa dei nuovi proprietari. Questo fattore dipende da un problema di tipo strutturale, e che si ripete spesso nei quartieri Atc, che potrebbe esser affrontato solo con un intervento di tipo strategico. Occorrerebbe intervenire sull'aspetto finanziario dei contributi richiesti ai condomini: quando si interviene in quartieri di edilizia agevolata occorrerebbe prevenire il problema con un finanziamento agevolato, così come si è fatto per i Fip del Contratto di quartiere di via Arquata.

Un discorso a parte merita la corrispondenza fra le possibilità di realizzazione degli interventi privati ed *eventi esogeni*, che, come abbiamo visto (par. "Turbolenze"), non dipendevano dalla volontà delle amministrazioni. In questi casi la sola possibilità di incidere che esse avevano consisteva nelle scelte progettuali fatte a monte, per le quali forse hanno fatto previsioni troppo ottimistiche.

In definitiva gli interventi privati nei quattro Pru sono al seguente stadio di attuazione:

- a Venaria tutti gli interventi che coinvolgono i privati si stanno realizzando: la piscina è in avanzato stato di realizzazione, e gli interventi sui tetti case Erp relativi alla quota dei condomini, sono in corso.

- a Grugliasco gli interventi privati previsti non sono ancora stati realizzati (centro commerciale e struttura ricettiva polifunzionale)
- a Novi entrambi gli interventi privati sono stati realizzati: la riapertura della polisportiva All Season e la costruzione della Città dei bambini con l'avvio delle attività in essa previste.
- in via Artom gli interventi privati non sono ancora stati realizzati e sono ad un diverso stadio di definizione. Per due dei tre interventi è stato approvato dal Consiglio comunale il Piano unitario d'ambito e, in uno dei due casi, il Piano di edilizia convenzionata. Per il terzo intervento non è ancora stato proposto nessun piano di trasformazione dell'area.

## **6. EFFETTO VOLANO.**

Nel corso dell'analisi dei casi è emersa una tendenza dei comuni a presentare alcune delle proprie iniziative come una naturale conseguenza del Pru, o come un'azione ad esso complementare. L'impressione avuta è che le amministrazioni abbiano utilizzato il Pru o per ricercare altri finanziamenti per compensare alle carenze strutturali dei programmi - la scarsa attenzione alle dimensioni sociale ed economica - intervenendo sulla stessa area, o come dispositivo per innescare altri processi di programmazione strategica su altre parti del proprio territorio.

L'effetto volano è stato molto forte in via Artom e ha riguardato lo stesso quartiere di intervento. La presenza di un Piano di accompagnamento particolarmente efficace e il lavoro svolto dal Progetto Periferie attraverso il "tutor" del programma ha permesso di creare e poi consolidare una relazione stabile fra il comune (e i suoi vari settori) e gli attori locali. Questa opportunità, presente anche in altri quartieri della città, è stata colta in occasione di alcuni filoni di finanziamento che il Comune di Torino ha concentrato nelle aree di recupero urbano per avviare iniziative destinate allo sviluppo locale. Alcuni esempi: i finanziamenti della legge Bersani per il sostegno alle attività artigianali e commerciali, finanziamenti della Legge Turco per l'infanzia e l'adolescenza, la misura 5.3 del Docup a sostegno dell'occupazione, e altre analoghe.

Anche in due altri casi si è verificato un effetto "volano", che allo stato attuale hanno avuto un minore impatto sul quartiere rispetto a via Artom. A Venaria è stato promosso un Urban Italia, in cui sono previste misure di animazione economica, e un Contratto di quartiere, in cui è prevista la costruzione di un centro di formazione professionale. Analogamente a Novi è stato promosso un Contratto di quartiere, che interessa l'area dov'erano insediate le acciaierie Ilva e vede la collaborazione, tra gli altri soggetti coinvolti, dell'Atc e delle Associazioni di volontariato novesi, al fine di promuovere azioni innovative per favorire l'occupazione e la formazione della popolazione a disagio sociale.

Quanto all'avvio di iniziative programmazione strategica su altre aree, si osserva come per Venaria l'effetto maggiore il Pru lo abbia avuto sull'amministrazione, aumentandone la capacità di reperire risorse per progetti di valorizzazione del territorio, come la pista ciclabile che collega la Reggia con la Spina reale di Torino, la creazione di un polo sportivo sull'area delle ex Casermette, ed altre iniziative collegate ai progetti provinciali di "Corona verde" e delle "Green ways". Diversamente per Grugliasco si è verificato il fenomeno inverso: il Comune, già abile nel saper attrarre investimenti

come il Polo universitario, sembra non aver dedicato altrettanta considerazione al Pru, che appare come un'iniziativa che si esaurisce una volta utilizzati i finanziamenti previsti.

## **7. PIANI DI ACCOMPAGNAMENTO SOCIALE**

Tutti i casi della ricerca, almeno sulla carta, sono "programmi pilota". La definizione di programma pilota infatti era volta a segnalare le proposte che possedevano i requisiti del programma Urban, ovvero che comprendevano al loro interno azioni di sviluppo sociale e economico e misure di accompagnamento degli interventi fisici.

Nei fatti solo un Pru, quello di via Artom, ha un vero e proprio Piano di accompagnamento sociale (Pas). Il Pas è stato pensato principalmente per accompagnare i lavori di manutenzione straordinaria delle case popolari, la movimentazione degli inquilini, e la progettazione e realizzazione degli spazi pubblici. Affidato nel 1998 tramite bando di gara è rimasto attivo per tutta la durata del Pru e lo sarà fino alla scadenza prefissata del 2006.

Negli altri tre casi il Pas viene o avviato ad uno stadio molto embrionale e subito interrotto (Venaria), oppure neanche menzionato fra le attività collegate al Pru. Nei casi di Grugliasco e Novi gli amministratori, interpellati a riguardo, hanno ammesso una sostanziale impreparazione della struttura ad accogliere un Pas, dicendo di aver affidato ad altri canali la promozione di attività per la "sensibilizzazione della cittadinanza".

In questo panorama, di generale estraneità o indifferenza allo strumento, la Regione ha forse mancato un possibile ruolo di incentivo e anche di controllo verso i comuni: mentre è stata molto attenta a verificare la congruenza dei programmi e degli interventi fisici, ha lasciato molta libertà alle amministrazioni per quanto riguarda gli interventi di natura sociale. La definizione, molto limitata, di piano di accompagnamento sociale che la Regione ha infine accettato, comprendeva misure a sostegno dell'occupazione o semplici piani di comunicazione pubblica.

## **8. INTEGRAZIONE**

L'aspetto multidimensionale del Pru, inteso nella sua accezione di programma complesso e integrato di riqualificazione, è stato oggetto di una programmazione mirata in uno solo dei casi analizzati, quello di via Artom.

La presenza di un'equipe di accompagnamento sociale, espressamente dedicata a valorizzare o cercare occasioni di integrazione fra interventi fisici, sociali, economici e culturali, ha ovviamente favorito questo processo. Oltre alle attività di accompagnamento ai lavori e di progettazione partecipata di alcuni interventi pubblici, sono stati progettati e seguiti dal Pas interventi mirati di sviluppo locale rivolti alle imprese del territorio (facilitando l'accesso ai finanziamenti del decreto Bersani per circa 350 mila euro), azioni di marketing territoriale, attività legate al mondo della scuola, della sicurezza e dell'ambiente (attivando la prima Agenda 21 di quartiere sul territorio cittadino) e molte altre.

Negli altri casi, fatta eccezione per la Città dei bambini di Novi e l'ipotesi di una gestione non profit del centro sociale di Venaria, gli interventi hanno riguardato unicamente una dimensione fisica del recupero urbano, limitandosi alla manutenzione delle case o alla realizzazione di interventi per lo spazio pubblico e la viabilità.

## **9. COM'È CAMBIATO IL QUARTIERE**

Osservando il livello di attuazione degli interventi si può notare come i lavori siano in stato avanzato di esecuzione per tre dei quattro casi analizzati.

A Venaria il cento per cento dei lavori è finito o in corso di ultimazione, e riguarda interventi sulla viabilità, gli spazi pubblici, le aree verdi, il centro d'incontro, la piscina, l'edificio Asl e la manutenzione straordinaria delle case pubbliche.

A Novi il sessanta per cento degli interventi è terminato, e comprende la riapertura della struttura polisportiva All Season, la partenza delle attività previste nella Città dei bambini, la sistemazione del verde pubblico e entro breve l'apertura della pista ciclabile "San Marziano".

In via Artom, sono stati realizzati il quarantacinque per cento degli interventi sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica (dati ATC sull'ultimo stato di avanzamento lavori dell'ottobre 2004) e circa il cinquanta per cento degli altri interventi pubblici previsti (la demolizione di un edificio e lo sgombero del secondo, l'ingresso al parco di Experimenta, parte del centro di Ippoterapia, la nuova struttura della comunità E. Bianco, la realizzazione delle piste ciclabili, della passerella e del ponte sul Sangone e numerose opere di riqualificazione dei strutture scolastiche, e opere di riqualificazione viaria).

Solo in un caso, quello di Grugliasco, gli interventi sono stati attuati in minima parte, realizzando la manutenzione straordinaria delle case pubbliche e la risistemazione e l'arredo gioco del giardino e del cortile antistante la scuola elementare "King".

Dal punto di vista del cambiamento avvenuto nei quartieri - fatta eccezione per Grugliasco - si può senz'altro affermare che c'è stato, anche se in alcuni casi è più evidente e in altri meno. A Venaria, per esempio, sembra che ci sia stato un netto miglioramento dell'immagine del quartiere, anche se i tempi lunghi hanno finito per diluire un impatto che poteva anche essere maggiore. A Novi, invece, prevale la dimensione di una maggior fruibilità degli spazi: il funzionamento delle nuove strutture ha cambiato l'immagine di un'area considerata "inaccessibile" e ha facilitato l'integrazione tra diversi gruppi sociali, con l'effetto di diminuire il senso di isolamento dei quartieri.

## **10. CAPITALE SOCIALE**

Una delle ipotesi iniziali della ricerca si poggiava sull'idea che l'approccio metodologico adottato per lo sviluppo dei Pru non potesse prescindere da un forte coinvolgimento degli attori istituzionali, economici e sociali presenti sul territorio, e che la sua buona riuscita dovesse essere il frutto di interventi progettati e realizzati da una molteplicità di attori, ognuno portatore di interessi e risorse, che si sarebbero riconosciuti in un unico progetto di riqualificazione. In coerenza a tale ipotesi

sarebbe stato interessante osservare in quale misura le specifiche reti di relazione costruite nel corso di tali processi avessero consentito di accrescere il "capitale sociale" tra gli attori istituzionali, economici e sociali partecipanti al processo.

Alla luce di quanto osservato finora occorre segnalare che nei quattro casi ve n'è solo uno, quello di via Artom, in cui l'approccio di lavoro abbia seguito in modo programmatico le premesse accennate sopra. L'unico ad avere un vero e proprio Pas, l'unico ad aver investito in azioni di carattere complementare agli interventi fisici, l'unico ad aver perseguito coscientemente l'ascolto e il rafforzamento dei soggetti locali, lavorando per un progressivo consolidamento delle relazioni, fra loro stessi e con le istituzioni cittadine. Pur differenziandosi dal caso di via Artom anche il caso di Novi, seppur in misura molto minore, si caratterizza per una certa attenzione alla costruzione di un ideale simbolico di riqualificazione (lo stesso nome del programma, "Emilio", costituisce un indizio), intorno al quale si è cercato di addensare l'interesse dei soggetti locali.

In quest'ottica l'obiettivo di misurare un effetto - la costruzione di capitale sociale - in assenza della causa - una strategia di investimento nelle relazioni a scala locale -, è risultata essere un'operazione piuttosto difficile. Tuttavia si è provato a verificare la qualità e la presenza, in fase di definizione dei programmi, di attori sociali che avessero partecipato in qualche modo allo sviluppo delle azioni, mettendola a confronto con la situazione attuale, ossia dopo aver attuato i principali interventi.

In via Artom è stata promossa un'attività specifica di accompagnamento volta a costituire un nuovo soggetto formale che potesse accogliere e rappresentare i commercianti, l'Associazione Mirafiori 2000, che attualmente, oltre a occuparsi delle attività di promozione degli esercizi commerciali del quartiere, collabora attivamente con le attività del Pas come soggetto locale. Altro gruppo locale nato grazie alle attività del Pas è il Comitato inquilini delle case Erp, ricostituito dopo lungo tempo di assenza, che però non pare sia riuscito a consolidare il proprio ruolo di rappresentanza degli inquilini verso l'Atc, e attualmente sembra abbia perso parte della sua credibilità.

A Novi non si sono attivate nuove risorse locali, ma quelle già esistenti, come l'Associazione Alpini, si sono rafforzate contribuendo al Pru con piccole iniziative che hanno consentito di attrezzare il parco pubblico e il giardino della Città dei Bambini.

A Venaria l'unico soggetto veramente attivo nell'area è il Comitato di quartiere che, fondato in occasione di un'azione di sostegno all'attuazione del Pru, si è consolidato e ora sta cercando di ottenere un riconoscimento istituzionale come attore qualificato a rappresentare il territorio a scala cittadina.

A Grugliasco non si segnala nulla di significativo, anzi l'unica associazione locale esistente, la "Quaglia in Paradiso", non dispone più di una sede.

Nel complesso l'aspetto del capitale sociale appare molto debole. I quattro Pru hanno funzionato soprattutto per gli aspetti fisici, con l'eccezione di Grugliasco, ma hanno prodotto poco, se si esclude via Artom e parzialmente Novi, in termine di capitale sociale.

## 11. COME SONO CAMBIATE LE AMMINISTRAZIONI.

L'ultimo aspetto su cui fare una riflessione riguarda ciò che potrebbe essere considerato un "effetto inatteso" dei Pru, ossia il passaggio dall'impatto iniziale di spiazzamento, avvenuto con gli apparati burocratici, alla gestione di un'operazione complessa che in alcuni casi ha comportato una forma di apprendimento organizzativo.

Le amministrazioni hanno risposto in modo differenziato a seconda delle fasi temporali, poiché come sappiamo i Pru hanno avuto una durata superiore a quella di una sola amministrazione, e a seconda delle strategie più generali che ogni comune aveva elaborato in merito alle politiche di sviluppo del proprio territorio. Non ci si può esimere dal considerare, infatti, che la concomitanza a Torino nel 1997, di un nuovo settore dell'amministrazione dedicato al rilancio delle periferie, abbia costituito un vantaggio significativo per la sua struttura, intenzionata ad apprendere e a consolidare un ruolo per definizione innovativo. Allo stesso modo la nuova amministrazione di Venaria, insediata nel 2000 e accompagnata dall'arrivo di un nuovo direttore generale determinato a modernizzarne la struttura, ha facilitato molto l'assunzione di un'ottica pragmatica e orientata al cambiamento. Novi ha saputo reagire al cambio di amministrazione, avvenuto in fase avanzata del programma, mantenendo alto l'interesse della nuova amministrazione per l'iniziativa, grazie alla funzione di regia svolta dalla responsabile di procedimento, che ha permesso di dar corso a tutti gli interventi previsti, nonostante gli ostacoli incontrati.

Grugliasco invece, ha subito l'effetto di spiazzamento del Pru, non riuscendo a far fronte alla complessità degli interventi, pur essendo provata la capacità dell'amministrazione comunale di attirare sul territorio risorse esterne e realizzare progetti ambiziosi, come l'insediamento del polo universitario.

In generale tutti i comuni si sono dovuti confrontare con la necessità di adeguare le proprie modalità di gestione delle trasformazioni territoriali, poiché si sono trovate di fronte ad una complessità e ad un carico di lavoro del tutto eccezionale, soprattutto nel caso delle piccole amministrazioni.

Il caso di via Artom è fra i quattro decisamente il più significativo, per due principali fattori: il primo è il livello di innovazione che ha comportato nella struttura, e che è rappresentato in modo esemplare dal primo bando pubblico per il Pas (allora unico in Italia) promosso nel 1998 per individuare i soggetti esterni a cui affidare l'incarico sui tre Pru di Torino; il secondo è l'esperienza acquisita nell'ambito della rigenerazione urbana, che ha consentito alla città di candidarsi e aggiudicarsi nuove risorse per intervenire con progetti di riqualificazione urbana in molte altre aree (per citarne solo alcune: Mirafiori Nord, con Urban2, e di recente i nuovi Contratti di quartiere di via Ghedini, via Parenzo e via Dina).

Anche a Venaria è avvenuto un profondo cambiamento della macchina comunale che ha riguardato, in sostanza, due aspetti principali: la riorganizzazione dei settori e un cambio di mentalità nelle persone. Il principale cambiamento organizzativo riguarda l'ufficio Lavori Pubblici che è stato suddiviso in tre diversi dipartimenti: i primi due si occupano della gestione e della manutenzione del territorio, e il terzo (l'ufficio "Nuova Venaria") delle trasformazioni urbanistiche correlate a bandi per finanziamenti pubblici (europei, ministeriali, regionali ecc.) e agli interventi strategici. Riguardo al tema dei comportamenti si è investito sui dirigenti, chiedendo loro di

abbandonare un comportamento teso ad “abbassare la sbarra” (il “*dirigente del dazio*”) ad uno proattivo, volto al raggiungimento dei risultati. Ora si registra una maggiore motivazione dei funzionari, alcuni dei quali sono stati gratificati con Posizioni Organizzative, che li ha resi anche più responsabili del proprio ruolo.

A Novi l'apprendimento è visibile all'interno dell'ufficio urbanistica che ha mostrato di saper affrontare il programma adeguando le proprie risorse, ovvero inserendo nell'organico dell'ufficio urbanistica due giovani professionisti esclusivamente dedicati al Pru e reagendo agli imprevisti riadattando il programma. Ha però riconosciuto come limite interno alla macchina comunale l'aver affidato tutto il processo a un solo ufficio (urbanistica) senza spiegare il progetto agli altri uffici, che non si sono sentiti coinvolti e adeguatamente responsabilizzati.

Il caso certamente più debole è quello di Grugliasco, in cui l'amministrazione volendo fare di questa esperienza un'occasione di apprendimento, ha scelto di non avvalersi di strutture esterne per la progettazione, così da sviluppare una cultura interna della progettazione. Purtroppo il seguito non ha visto mantenute queste premesse. Infatti gli uffici coinvolti hanno lavorato in modo frammentato, portando avanti ciascuno il proprio progetto, senza un confronto strutturato e in assenza di un coordinamento stabile da parte di un responsabile di procedimento.