



Dipartimento Interateneo Territorio
Politecnico e Università di Torino
Viale Mattioli 39, 10125, Torino
Corso di Dottorato in Pianificazione territoriale e sviluppo locale

Tesi di dottorato

**I programmi complessi in Italia:
l'innovazione tra retoriche e pratiche**

Tutor: Prof. Umberto Janin Rivolin

Prof. Michele Talia (Università di Camerino)

Candidata: Valeria Lingua (XVII ciclo)

INDICE

Premessa	vii
1. INTRODUZIONE. I PROGRAMMI COMPLESSI, STRUMENTI INNOVATIVI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO	1
1.1 Elementi di contesto dei programmi complessi	1
1.1.1 Un panorama complesso, frammentario, in mutamento	1
1.1.2 Il ruolo dell'Unione Europea	6
1.1.3 Lo scenario italiano, dalla crisi dell'urbanistica ai "nuovi" strumenti degli anni Novanta	10
1.2 I programmi complessi in Italia: interpretare l'innovazione	20
1.2.1 Perché occuparsi (ancora) di programmi complessi	20
1.2.2 Tra nuovo e innovazione, una chiave di lettura dei programmi complessi	22
2. RIFLESSIONI SUL CONCETTO DI "INNOVAZIONE" IN URBANISTICA	25
2.1 Natura del processo innovativo, dalle scienze economiche ai processi territoriali	25
2.1.1 L'innovazione come cambiamento e anomalia	26
2.1.2 L'innovazione come processo di apprendimento collettivo (non) intenzionale	30
2.2 Lo studio del "nuovo" nei programmi complessi: dicotomie utili	33
3. LA RETORICA DEL "NUOVO" NEI DOCUMENTI ISTITUTIVI DEI PROGRAMMI COMPLESSI	37
3.1 L'analisi comparata dei bandi e dei documenti istitutivi dei programmi complessi	37
3.2 Caratteri ed elementi di "novità" dei programmi complessi	46
3.2.1 I Progetti pilota urbani (Ppu)	46
3.2.2 I Programmi integrati di intervento (Pii)	48
3.2.3 I Programmi di recupero urbano (Pru)	51
3.2.4 I Programmi di riqualificazione urbana (Priu)	54
3.2.5 L'iniziativa comunitaria Urban	57
3.2.6 I Contratti di quartiere (Cdq)	61
3.2.7 I Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst)	66
3.2.8 I Progetti Integrati Territoriali (Pit)	70
3.3 Alcuni temi ricorrenti	72
3.3.1 Il concetto chiave: l'integrazione	73
3.3.2 I rapporti tra i soggetti coinvolti: partenariato, concertazione, partecipazione	74
3.3.3 Il confronto con il piano, dalla conformità alla coerenza	76
4. I PROGRAMMI COMPLESSI NEL DIBATTITO ITALIANO, TRA CELEBRAZIONE E CRITICA DEL NUOVO	79
4.1 Una lettura "evolutiva" delle questioni relative ai programmi complessi	79
4.1.1 I programmi di prima generazione e l'accento sul rinnovo urbano	82
4.1.2 I Ppu, Urban e i Contratti di quartiere, dalla riqualificazione alla rigenerazione	87
4.1.3 Una terza generazione che guarda al territorio	90

4.2 Elementi di innovazione dei programmi complessi, tra opportunità e limiti	92
4.2.1 Imprenditorialità e operatività della Pubblica Amministrazione	94
4.2.2 Partenariato pubblico-privato e integrazione delle risorse	99
4.2.3 Dall'integrazione funzionale alla sinergia tra politiche urbane e territoriali	103
4.2.4 La riflessione in merito al rapporto con gli strumenti di pianificazione	106
4.2.5 La qualità ambientale e della forma urbana, innovazioni mancate	109
4.3 Per un bilancio della letteratura: processi ed esiti innovativi determinati dai programmi complessi	111
5. INTERPRETARE L'INNOVAZIONE ATTRAVERSO LE PRATICHE	117
5.1 Rilevare l'innovazione: considerazioni di metodo	117
5.1.1 Dagli ambiti di innovazione alla griglia di lettura dei casi	117
5.1.2 Checklists di elementi utili a rilevare l'innovazione	121
5.1.3 L'oggetto dell'indagine: pertinenza dei casi scelti	130
5.2 Pratiche di programmazione complessa nell'area metropolitana torinese	132
5.2.1 Il contesto torinese. Inquadramento	132
5.2.2 Il Prin "Spina 2"	137
5.2.3 Il Priu "Spina 3"	145
5.2.4 Il Cdq di via Arquata	155
5.2.5 Il Pru "Borgata Paradiso" a Grugliasco	165
5.2.6 Il Prusst "2010Plan" nei Comuni di Settimo e Borgaro Torinese	172
5.3 Pratiche di programmazione complessa nell'area senese	181
5.3.1 Il contesto senese. Inquadramento	181
5.3.2 Il Priu "Fontebranda"	184
5.3.3 Il Cdq "S. Miniato"	191
5.3.4 Il Prusst "Terre senesi"	200
5.4 Conclusioni: elementi ricorrenti e specificità di contesto	209
5.4.1 Elementi di innovazione determinati dai programmi complessi nei casi analizzati	209
5.4.2 Peculiarità di contesto e specificità dei programmi	226
6. BILANCIO E PROSPETTIVE: L'INNOVAZIONE POSSIBILE	229
6.1 Bilancio: i programmi complessi, "veicolo" di innovazione	229
6.1.1 Il percorso di ricerca	229
6.1.2 Dall'"anomalia" all'innovazione via apprendimento	233
6.1.3 Forme di "anomalia" nei casi analizzati	235
6.1.4 Generalizzazioni utili, tra innovazioni proprie e veicolate	242
6.1.5 Una rilettura delle vicende della programmazione complessa italiana	247
6.2 Prospettive: i programmi complessi, strumenti innovativi in via di estinzione?	252
6.2.1 Un modello interpretativo della stagione dei programmi complessi	252
6.2.2 Il processo di assimilazione della programmazione complessa in Italia	255
6.2.3 Italia ed Europa: la legge obiettivo per le città e la nuova programmazione dei fondi strutturali UE	261
BIBLIOGRAFIA TEMATICA	265
1. Elementi di contesto della programmazione complessa	265
2. Riflessioni sul concetto di innovazione	267
3. Le retoriche dell'innovazione nei documenti istitutivi	268
4. I programmi complessi nel dibattito italiano	269
5. I casi studio	273
6. L'innovazione possibile	276

ALLEGATI	279
Allegato A. Prin “Spina 2”, Torino	281
A.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.	281
A.2 Partenariato Pubblico-privato	282
A.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	284
A.4 Rapporto col piano	285
A.5 Qualità urbana e ambientale	286
Allegato B. Priu “Spina 3”, Torino	289
B.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.	289
B.2 Partenariato Pubblico-privato	292
B.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	293
B.4 Rapporto col piano	295
B.5 Qualità urbana e ambientale	295
Allegato C. Cdq “Via Arquata”, Torino	299
C.1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	299
C.2 Partenariato Pubblico-privato	302
C.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	304
C.4 Rapporto col piano	306
C.5 Qualità urbana e ambientale	306
Allegato D. Pru “Borgata Paradiso”, Grugliasco	309
D.1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	309
D.2 Partenariato Pubblico-privato	310
D.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	312
D.4 Rapporto col piano	313
D.5 Qualità urbana e ambientale	314
Allegato E. Prusst “2010 Plan”, Borgaro e Settimo Torinese	317
E.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.	317
E.2 Partenariato Pubblico-privato	319
E.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	320
E.4 Rapporto col piano	322
E.5 Qualità urbana e ambientale	323
Allegato F. Priu “Fontebranda”, Siena	327
F.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.	327
F.2 Partenariato Pubblico-privato	328
F.3 Integrazione delle azioni/sinergia tra politiche	329
F.4 Rapporto col piano	330
F.5 Qualità urbana e ambientale	330
Allegato G. Cdq “San Miniato”, Siena	333
G.1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	333
G.2 Partenariato Pubblico-privato	334
G.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	336
G.4 Rapporto col piano	337
G.5 Qualità urbana e ambientale	338
Allegato H. Prusst “Terre senesi”, Siena	341
H.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.	341
H.2 Partenariato Pubblico-privato	343
H.3 Integrazione delle azioni/sinergia tra politiche	344
H.4 Rapporto col piano	346
H.5 Qualità urbana e ambientale	346

Ringraziamenti

Ai miei tutor Umberto Janin Rivolin e Michele Talia, al Direttore del Dottorato Alex Fubini e a tutto il Collegio Docenti.

Ai miei compagni di corso, in particolare a Daniela Ciaffi, con la quale ho condiviso le riflessioni e le esperienze di ricerca di questi anni, specialmente nell'ambito del Progetto Nehom.

Al gruppo di ricerca CVT (Centri valutativi territoriali), in particolare a Francesca Governa, Silvia Saccomani, Cristiana Cabodi, Gianni Ferrero, Mariella Olivier, Isabella Lami.

A Fabio Minucci, Patrizia Lombardi, Riccardo Bedrone e Graziella Brunetta per la fiducia che mi hanno accordato.

Ad Angelica Ciocchetti, Carlo Alberto Barbieri, Franco Corsico, Giovanni Magnano, Vincenzo Di Lalla, che mi hanno permesso di conoscere meglio i casi torinesi.

A Fabrizio Valacchi, Rolando Valentini, Andrea Filpa e tutti gli amici dell'Ufficio di Piano del Comune di Siena, con i quali sto condividendo l'esperienza di "fare" un piano.

Alla Rete Interdottorati, in particolare a Laura Forgione e Massimiliano Pacifico, a Marco Cremaschi ed ai colleghi dottorandi del Corso di Politiche territoriali e progetto locale della Facoltà di RomaTre, che mi hanno permesso di mettere in discussione questo lavoro.

Alla mia famiglia e a Giulio, mio marito.

Premessa

Nel corso degli anni Novanta, nuovi e diversi strumenti operativi sono comparsi sulla scena dell'urbanistica italiana: il panorama diventa in breve tempo assai vasto, al punto che i cosiddetti *programmi urbani complessi* finiscono per doversi distinguere attraverso una serie di sigle: i Programmi Integrati di Intervento (Pii), i Programmi di Recupero Urbano (Pru), i Programmi di Riqualificazione Urbana (Priu), i più recenti Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile (Prusst), che nascono e si consolidano parallelamente alle esperienze maturate nell'ambito di programmi di origine comunitaria, come i Progetti Pilota Urbani (Ppu), i programmi Urban e, infine, i Progetti Integrati Territoriali (Pit), previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni italiane che rientrano nell'Obiettivo 1 dei fondi strutturali.

Lo scenario operativo in cui nascono i programmi complessi è caratterizzato dall'intenzione di mettere a punto strumenti di intervento territoriale differenti e complementari a quelli tradizionali, in un clima politico-amministrativo animato anch'esso da una certa tensione al cambiamento. Nel contesto di una generale trasformazione del fare urbanistico, la stagione della programmazione complessa è da subito considerata "innovativa", da coloro che plaudono al cambiamento ma anche, con accezione negativa, da quanti lo temono. Le procedure e tecniche dei programmi complessi, infatti, appaiono in grado di modificare almeno in parte le tendenze più tradizionali della pianificazione urbanistica, inserendosi in un clima di riforma dovuto ai cambiamenti interni al sistema amministrativo italiano, ma anche alle novità innescate dall'irrompere sulla scena di un nuovo attore istituzionale, l'Unione Europea, che in quegli anni incomincia a farsi promotore di programmi sperimentali in ambito urbano e territoriale.

Nell'avvicendamento che ha interessato tutto il decennio scorso, il concetto di "innovazione" legato a questi programmi assume accezioni contrastanti rispetto al "nuovo" che emerge: da un lato, la consapevolezza della valenza di questi strumenti per il rinnovo delle politiche urbane li promuove a portatori di nuove capacità progettuali, stimolo per un atteggiamento più operativo nella gestione pubblica dei progetti urbani, impulso alla ricerca di partenariati con i privati, propulsione di nuove pratiche di rigenerazione urbana. Dall'altro lato, da più parti viene messa in dubbio l'efficacia dei programmi complessi come strumenti di governo pubblico delle trasformazioni urbane, sottolineandone l'effetto "dirompente" rispetto alle pratiche consolidate, le insidie speculative insite nelle forme di gestione finanziaria e il carattere episodico delle trasformazioni attuate. Nel corso del decennio, tuttavia, gli entusiasmi iniziali e le condanne istintive sembrano cedere il passo ad una progressiva riflessione critica su questi strumenti e sulla loro effettiva capacità di suscitare innovazione.

La presenza dell'ormai vasto panorama di posizioni critiche differenti, se non contrastanti, rispetto ai programmi urbani complessi, tra l'entusiasmo incondizionato per la nuova stagione in corso e la diffidenza per ogni possibile spunto di rinnovamento, ha determinato il dubbio di fondo di questo lavoro: che il sapere tecnico abbia dato per scontata, nel bene e nel male, la capacità "innovativa" dei programmi complessi, come se lo strumento in sé fosse necessariamente portatore del cambiamento, senza riflettere con la dovuta attenzione sulle ragioni di contesto della sua istituzione e, soprattutto, prima di misurare rispetto a un campionario significativo di casi pratici gli effetti della sua applicazione.

In particolare, occorre prendere atto della traslazione di significato che ha subito lo stesso termine “innovazione”, deputato a spiegare fenomeni di cambiamento emblematici e divenuto di uso comune come sinonimo di “nuovo” o “inedito” (Talia, 1995). Sulla base dell’avvertenza che «non tutto ciò che è nuovo è di per sé innovativo» (Janin Rivolin, 2003, p. 331), appare opportuno intraprendere una riflessione più equilibrata riguardo al reale significato e alle differenti declinazioni che questo possibile rinnovamento ha assunto nel corso del decennio trascorso. In altre parole, sembra giunto il momento di esplorare più a fondo i “nuovi” strumenti, per comprendere fino a che punto e in quali termini possano considerarsi “innovativi” e per quali ragioni, piuttosto, tale giudizio appare mal riposto.

Riflettere sul concetto di innovazione nelle politiche e nelle pratiche di riqualificazione urbana che si sono attuate in Italia attraverso i programmi complessi comporta, pertanto, una lettura degli elementi di novità e di cambiamento non in chiave soltanto retorica, ma alla luce dell’esperienza pratica. Solo a queste condizioni, è infatti possibile tentare di discernere gli elementi d’innovazione rispetto alla semplice riproposizione, per lo più in forma mascherata, di condotte operative, tecniche e culturali già note.

L’obiettivo di questo lavoro consiste dunque nell’approfondire il concetto di *innovazione* in rapporto ai “nuovi” programmi di intervento per la città, per comprendere in quali casi l’innovazione può verificarsi e a quali condizioni. L’analisi risponde all’esigenza di individuare una definizione non banale di innovazione, al fine di capitalizzare sotto il profilo tecnico l’esperienza dei programmi complessi, in una fase in cui questi tendono diffondersi come pratiche ordinarie di governo del territorio e a scomparire in qualità di strumenti straordinari.

In breve, questo lavoro è orientato a rispondere alle seguenti finalità:

- definire il concetto di “innovazione” in relazione ai programmi complessi di riqualificazione urbana, attraverso una riflessione critica sul contesto istituzionale in cui si sono formati e sulla loro evoluzione;
- individuare categorie o chiavi di lettura dell’innovazione, utili a fare emergere le “tracce” di innovazione effettiva nell’ambito dei casi di studio esaminati;
- stilare un bilancio tra l’innovazione “annunciata” dagli strumenti istitutivi dei programmi complessi e dalla letteratura scientifica e l’innovazione “praticata”, così come l’attuazione dei programmi può rivelare.

Nel *Capitolo 1* è presentato il contesto nel quale i programmi complessi si sono evoluti, con particolare riferimento al quadro istituzionale e culturale, nella convinzione che essi non siano un prodotto causale della risposta alla crisi dell’urbanistica, ma rappresentino il risultato complesso di una maturazione graduale di nuovi temi e questioni, in Italia e, forse prima ancora, nel contesto più generale dell’Unione Europea. Le retoriche dell’“innovazione” che accompagnano la contemporanea evoluzione degli strumenti e del dibattito scientifico giustificano la scelta di occuparsi (ancora) della materia, tuttavia con un approccio prioritariamente rivolto alle pratiche.

L’approccio al tema dei programmi complessi secondo la chiave di lettura dell’innovazione richiede di chiarire il significato che, per questa analisi, si attribuisce a tale concetto. Il *Capitolo 2* costituisce, pertanto, un tentativo di circoscrivere il campo d’indagine, per individuare quali siano le modalità e gli ambiti nei quali si esprimono le dinamiche innovative nell’ambito della pianificazione urbanistica. Non è facile definire l’innovazione, in quanto il tema di per sé implica aspetti di incertezza e processi di apprendimento e adattabilità al cambiamento. Non si pretende dunque di arrivare ad una

definizione organica del concetto, ma di individuare alcuni caratteri distintivi utili a sviluppare l'analisi, incentrando la riflessione sulle implicazioni dell'innovazione in urbanistica, a partire da un'esplorazione del concetto trasversale ad altri campi del sapere.

Stabilita la base concettuale dell'analisi, un'indagine sulle retoriche emergenti dai bandi e dai documenti istitutivi e una riflessione sull'evoluzione del dibattito scientifico a riguardo sono necessarie. Il *Capitolo 3* contiene, dunque, un'analisi diretta sulle fonti originarie dei programmi complessi (leggi e decreti istitutivi, bandi, comunicati e guide), che può fornire un'utile base informativa di partenza rispetto all'obiettivo della tesi. A fianco di un approfondimento bibliografico sul tema, la retorica dell'innovazione può essere ricostruita a partire dalle finalità degli stessi programmi, seguendone l'evolversi attraverso il susseguirsi di leggi, decreti, bandi.

Il *Capitolo 4* approfondisce l'analisi delle retoriche, attraverso un approccio teso a individuare all'interno del dibattito quelli che possono essere gli ambiti di innovazione generalmente identificati dalla letteratura. Considerato il numero e l'eterogeneità dei programmi complessi che si sono avvicinati nel corso degli anni Novanta, nonché il loro successo "letterario", la bibliografia sull'argomento è ormai pressoché sterminata. Tuttavia, non interessa in questa sede una ricognizione esaustiva, quanto piuttosto l'enucleazione di quegli aspetti dei programmi complessi che in letteratura sono generalmente indicati come innovativi. Pertanto, attraverso una lettura evolutiva della bibliografia sui programmi e una disamina delle questioni ricorrenti, sono messi in luce gli elementi considerati di novità e di innovazione rispetto alle diverse famiglie di programmi complessi.

Nel *Capitolo 5*, gli elementi più significativi emersi dall'analisi dei documenti istitutivi e dalla letteratura sono utilizzati per la costruzione di una *griglia di lettura* per l'analisi dei casi, utile a tentare di rilevare l'effettivo tasso di innovazione dei programmi considerati. In breve, l'ipotesi è che, pur ammettendo la natura "pratica" (materiale, non lineare) dell'innovazione territoriale, sia possibile individuare un metodo relativamente sistematico per rilevarne la presenza, i caratteri e le dinamiche evolutive. Lo scopo non è individuare un modello con validità universale, ma semplicemente adottare un metodo funzionale per classificare "indizi" o "tracce" di innovazione all'interno dei casi di studio analizzati. A questo scopo, sono stati presi in analisi due contesti molto diversi per dimensioni, situazione socio-economica, caratterizzazione storica e territoriale: *l'area metropolitana torinese e il contesto poli-urbano senese*. L'analisi si è concentrata sui programmi complessi di matrice nazionale (Pii, Pru, Cdq, Prusst) maturati in tali contesti.

In conclusione, nel *Capitolo 6* ci si domanda, alla luce dell'analisi congiunta di teorie e pratiche, fino a che punto i programmi complessi siano serviti da stimolo a nuovi modi di operare nel campo del governo del territorio e in quali casi, al contrario, non hanno avuto effetti significativi o, addirittura, possono avere prodotto criticità. In particolare, occorre distinguere le condizioni per cui i programmi complessi innescano meccanismi virtuosi da quelle per cui costituiscono lo stimolo per sviluppare potenzialità già in qualche modo insite nei contesti operativi. Il lavoro si conclude con un breve richiamo all'attualità politico-istituzionale del governo del territorio in Italia e in Europa, per delineare il probabile destino dei programmi urbani complessi alla luce dell'evoluzione del quadro culturale e politico-istituzionale attuale.

1. INTRODUZIONE. I PROGRAMMI COMPLESSI, STRUMENTI INNOVATIVI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Il piano tradizionale, formalmente approvato, inteso come rappresentazione di un futuro stato desiderato, anticipazione complessiva delle trasformazioni territoriali che si auspica possano realizzarsi entro un orizzonte temporale che rimane comunque indefinito, frutto di un accordo stipulato dalla società in una qualche fase del processo decisionale, è profondamente messo in crisi dalla disarticolazione e mutevolezza della società contemporanea (Barbanente, 2002, p. 4).

1.1 Elementi di contesto dei programmi complessi

L'esperienza dei cosiddetti "Programmi complessi" matura in Italia lungo tutto il corso degli anni Novanta, determinando un periodo di forte sperimentazione che, da più parti, è stato designato come fortemente innovativo.

L'interpretazione più comune dei programmi complessi è quella di rappresentare una "risposta" a esigenze maturate nel corso degli ultimi due decenni del secolo scorso: in primis, «si può ritenere che l'introduzione dei programmi integrati, in particolare quelli di matrice nazionale, abbia fondato la principale fra le proprie motivazioni sulla necessità di intervenire, con maggiore trasparenza e coerenza normativa, per risolvere innovativamente la "faragginosità" e la supposta inadeguatezza del piano regolatore» (Franz 2001, p. 6).

In questa sede si tenterà di delineare il contesto all'interno del quale si sviluppano i programmi complessi, tratteggiando il quadro culturale in cui nascono, nella convinzione che essi non siano solamente il prodotto causale della necessità di risposta alla crisi dell'urbanistica, ma rappresentino il frutto di una maturazione graduale di nuovi temi e questioni, in Italia e nel contesto internazionale dell'Unione Europea.

1.1.1 Un panorama complesso, frammentario, in mutamento

La società contemporanea presenta oggi tratti di complessità e mutevolezza tali da mettere in crisi le forme di intervento pubblico tradizionali, a maggior ragione per quanto riguarda il governo della città e del territorio. Già a partire dagli anni Ottanta, l'urbanistica prende coscienza dell'inadeguatezza degli strumenti e delle politiche pregresse a rispondere a questioni nuove ed emergenti, che interessano l'intera società contemporanea¹.

¹ Se si considera una lettura ad ampio spettro, non focalizzata su un singolo problema, la questione dei fattori attorno ai quali si attestano le trasformazioni del contesto e del quadro di intervento delle attività di pianificazione è stata trattata, negli ultimi anni, da più autori. Balducci (2000), indica tra le ragioni della

Complessità e mutamento sono dunque le categorie concettuali più appropriate per descrivere i cambiamenti in corso, perché permettono di tratteggiare lo scenario di riferimento entro il quale inscrivere i nuovi strumenti e le nuove pratiche che emergono negli anni Novanta.

La complessità può essere letta a diversi livelli a seconda del punto di vista. Ai fini dell'individuazione delle istanze che hanno determinato la crisi della pianificazione e l'emergere di nuove forme di governo del territorio, gli ambiti di complessità di maggiore interesse riguardano fenomeni relativi alla frammentazione del governo, della società, della città e del territorio, all'incertezza riguardo alle preferenze e agli interessi della società, al mutamento del ruolo delle istituzioni che ne deriva.

Il modello economico sociale del capitalismo globale innesca meccanismi di *competizione* urbana e territoriale che trovano una configurazione spaziale totalmente diversa dal passato, la cui metafora più pertinente è quella delle reti di città (Dematteis 1997, Perulli 2000). In una prospettiva di rafforzamento della competitività e delle economie esterne "di sistema", attraverso la dotazione di infrastrutture e di servizi rari, si determina infatti una ridefinizione delle gerarchie urbane a livello internazionale, con punti di concentrazione dello sviluppo altamente competitivi (nodi), e spazi residui dove, a fronte dell'esclusione socio-economica, si prefigurano forme di sviluppo orientate al riconoscimento delle risorse e delle identità locali (Geertz, 1999)².

trasformazione delle tradizionali politiche di governo pubblico – e, in particolare, delle politiche urbane – la crescente frammentazione sociale e degli interessi, l'instabilità e l'accelerazione del cambiamento, la presenza di nuove domande cui il soggetto pubblico non è in grado di rispondere secondo le forme di intervento tradizionali: regia di processi di sviluppo, sostegno alla costruzione di interventi complessi, costruzione del consenso.

Pasqui (2001) riconduce tali cambiamenti ad alcuni snodi che hanno riflessi sul mutamento del quadro istituzionale e sull'orientamento politico dell'Unione Europea: la crescente importanza del tema della competizione tra città, l'articolazione del campo degli attori di governo, la nascita e il rafforzamento di networks, l'arricchimento delle forme e pratiche di governo metropolitano, attraverso la crescente rilevanza di reti formali e informali.

In un'ottica ancora più ampia, Barbanente (2002) individua nella competizione globale una delle principali ragioni della tendenza, da parte dei governi, ad attribuire rilevanza prevalente a criteri economici nel governo della città e del territorio. A questa si affiancano tuttavia altre questioni, come quelle ambientali, che implicano l'ingresso di nuovi temi e priorità nelle pratiche urbanistiche: la molteplicità e frammentazione sociale, la frammentazione politica e l'instabilità del governo, il venir meno di forme aggregate di interesse pubblico.

Aprèda (2003) indica alcuni fenomeni che appaiono particolarmente condizionanti le modificazioni nelle pratiche di governo del territorio: i cambiamenti intervenuti nella struttura sociale e la necessità di un adeguamento alla molteplicità della conoscenza; la questione della trasformazione intesa come riqualificazione degli ambienti insediativi esistenti; il clima di generale sfiducia nell'efficacia della pianificazione pubblica; la conflittualità sociale latente di fronte alle incerte strategie di rilancio economico-produttivo; il ruolo che l'ideologia della competizione territoriale e urbana gioca nelle strategie di riorganizzazione insediativa e nella predisposizione dei relativi programmi di investimento.

In questo testo si ripropone una sintesi dei diversi elementi emersi, soprattutto relativamente ad alcuni temi sui quali si riscontra una convergenza da parte di tutti gli autori.

² La competitività tra città rappresenta infatti un nuovo tema per il governo delle trasformazioni urbane, e trova riscontro nei mutamenti in atto nella situazione europea (cfr. par. 1.1.2), che hanno necessariamente effetti di rilievo nella definizione di obiettivi e di strumenti di gestione urbana. Il confronto con altre realtà urbane può avere effetti positivi in termini di sviluppo della capacità, da parte del governo pubblico e degli operatori privati, di individuare i "vantaggi competitivi" e le specificità del milieu (Governa, 1997) su cui fondare un processo di sviluppo locale. Oltre ad innescare rapporti competitivi con città omologhe, tale consapevolezza porta anche a sviluppare eventuali relazioni di cooperazione con altre realtà urbane complementari. Ma può determinare anche squilibri, dovuti alla posizione all'interno delle reti o alla capacità del governo di individuare elementi in grado di innescare processi di sviluppo locale.

Tali dinamiche di competizione tra città determinano riflessi importanti sia dal punto di vista del ruolo del governo pubblico, sia da quello della conformazione della società. Numerosi autori individuano come principale espressione del mutamento in corso il concetto di *frammentazione* (Dente 1985, Balducci 2000, Barbanente 2002). Già Dente utilizzava questa categoria per indicare la segmentazione dell'attività amministrativa in settori e unità sempre più specialistiche e burocratizzate. In questa sede tale concetto viene generalmente ricondotto all'articolazione delle nuove domande cui deve rispondere il governo pubblico in relazione alla crisi del welfare e del "provvidenzialismo pubblico" (Pasqui, 2001), e al parallelo aumento del campo degli attori e delle preferenze conseguente alla "crisi dello Stato", ovvero alla perdita di unità interna del maggiore potere pubblico e alla sua perdita di sovranità all'esterno, a seguito del progresso dei poteri pubblici sovranazionali (Cassese, 2002)³.

Nel complesso sistema economico determinato dalle istanze di globalizzazione, i processi di deindustrializzazione e di frammentazione della struttura produttiva hanno determinato nuove domande per il governo locale, che è chiamato a porsi come garante della competizione territoriale attraverso strategie di marketing urbano e di attrazione degli investimenti, come regista di processi di sviluppo, come tutore della flessibilità e della articolazione del sistema produttivo locale, come soggetto della formazione, per immettere sul mercato competenze adeguate alle richieste (Balducci, 2000).

Nel campo della trasformazione urbana e territoriale, il governo pubblico si trova ad affrontare nuovi problemi relativi alla riqualificazione di parti di città, che assumono indubbiamente la valenza di una concreta risposta ai bisogni di sviluppo dell'attuale momento storico, in coerenza al corrispondente contesto economico. La notevole espansione che aveva caratterizzato la crescita delle città dal dopoguerra agli anni Settanta, nel decennio successivo si deve confrontare con aree dimesse di notevole entità che, se da un lato costituiscono elementi di degrado e di rischio, dall'altro rappresentano «l'occasione per il passaggio a nuove funzioni, a più elevate qualità urbane, ad opportunità di rilancio e di recupero di posizioni nella gerarchia delle città nazionali ed europee» (Dansero, Giaimo e Spaziantè, 2000, p. 8). A queste si somma la questione delle aree periferiche urbane, in particolare dei quartieri residenziali pubblici: il tema, prima affrontato solo in termini di riqualificazione fisica, diventa centrale nel dibattito, in quanto viene visto come principale espressione del disagio e della frammentazione sociale.

Entrambi i casi richiamano politiche complesse sia dal punto di vista economico che sociale, in quanto richiedono da parte dell'attore pubblico un sempre maggiore coinvolgimento di risorse e soggetti privati⁴, a fronte di una crescente difficoltà nella definizione delle preferenze, dei bisogni e degli interessi della società.

³ Cassese (2002) indica diverse interpretazioni di "crisi dello stato"; in particolare, in questa sede interessano due questioni: da un lato, le istanze di "global governance" determinate dallo sviluppo delle organizzazioni internazionali, in primis l'Unione Europea, cui gli stati cedono parte della loro sovranità a favore di forme di integrazione regionale; dall'altro lato, l'inadeguatezza dei servizi statali rispetto alle attese dei cittadini e della società in generale, che porta il potere pubblico ad assimilare modi e procedure propri del privato, soppiantando il tradizionale bipolarismo tra pubblico e privato con nuovi modi di operare, di tipo negoziale e contrattuale. Cfr. anche Bobbio (2000).

⁴ La stessa distinzione tra attori pubblici e privati è sempre meno netta. Se la sfera pubblica e quella privata si sono tradizionalmente presentate come due termini di una dicotomia, reciprocamente escludentesi, con caratteristiche ben distinte e opposte, oggi queste due sfere appaiono profondamente interconnesse e non rappresentano più due universi separati e contrapposti, ma piuttosto due poli di un continuum (Bobbio, 1996). Tra questi due elementi si inserisce il terzo settore, il cui ruolo risulta sempre più pregnante a qualunque livello: dal volontariato di quartiere all'associazionismo non profit, dalle fondazioni bancarie alle ONG.

La tematizzazione della città attraverso i concetti di varietà, eterogeneità, differenziazione, infatti, è anche all'origine di incertezze, paure, alienazioni, segregazione (Barbanente, 2002). Vengono meno alcune delle «connessioni organiche fra le parti e il tutto» (Balducci, 2000, p. 10) nella città e nella società: le dinamiche del lavoro, basate sempre più su reti immateriali piuttosto che materiali, determinano forti rilocalizzazioni residenziali, da cui derivano fenomeni di concentrazione della popolazione anziana, polarizzazione sociale, presenza di sacche di marginalità dovute ad un ritmo accelerato dell'immigrazione. Tali fenomeni di *frammentazione sociale* sono allo stesso tempo causa ed effetto della perdita di rappresentanza dei gruppi primari, della crisi di rappresentanza delle assemblee elettive, della perdita del ruolo aggregante del quartiere, della parrocchia, del partito (idem). La coscienza civica del singolo, intesa alla Putnam (1993), come «l'interesse valutato nel contesto di un più globale interesse pubblico» lascia il posto ad un quadro frammentario di interessi disaggregati e disomogenei, se non contrastanti. Interessi che, tuttavia, hanno sempre più voce in capitolo nella definizione delle scelte⁵, e determinano una maggiore articolazione della domanda sociale.

In questo contesto, viene meno proprio il ruolo del governo, in particolare di quella branca delle politiche che riguarda il governo della città e del territorio. La frammentazione della società in una miriade di attori sociali, con dislivelli di risorse e potere, ma comunque in grado di influenzare il processo decisionale, introduce un notevole grado di complessità ed incertezza (Dente, 1989), rendendo la pianificazione incapace di opporsi agli interessi individuali: viene meno il ruolo tradizionalmente ricoperto dalla pianificazione, di conoscere e controllare l'insieme delle variabili sociali e ambientali, e di operare le scelte migliori (o addirittura ottime) per la comunità, nell'espressione dell'interesse comune.

Da un lato, infatti, il governo pubblico è chiamato a dare nuove garanzie e risposte a esigenze di trasformazione orientate alla riqualificazione, alla rigenerazione sociale, alla promozione della qualità urbana, in un quadro di competitività sovralocale. Dall'altro lato, la pianificazione si scontra con una crescente difficoltà di rappresentare una qualche versione aggregata di interesse pubblico, al punto che la questione dello sviluppo urbano sembra perdere il suo carattere di progetto collettivo, fondato sul consenso, a favore di progetti portati avanti da attori individuali che esprimono propri interessi (Mazza, 1997).

Nel quadro della complessità contemporanea, se «contrasto sui fini e difficoltà di rappresentare qualche versione aggregata di interesse pubblico sono condizioni che ormai è possibile definire normali» (Barbanente, 2002, p. 3), ciò sembra estendere notevolmente le aree di incertezza, cambiando il ruolo delle istituzioni di governo e, in particolare, le modalità di intervento per il governo del territorio.

⁵ Tale questione emerge con prepotenza in alcuni settori, come quello della sostenibilità, soprattutto nella sua accezione ambientale. Bobbio e Zeppetella (1999) descrivono molto efficacemente le situazioni di opposizione della popolazione locale (i cosiddetti "gruppi deboli") alla localizzazione di grandi infrastrutture, intervenendo spesso in una fase del processo decisionale già definita, con conseguenze devastanti, che vanno dal blocco dei lavori alla revoca della deliberazione. Allo stesso modo, Barbanente (2002) individua nelle questioni ambientali e nel moltiplicarsi di vicende dovute alla sindrome Nimby l'esempio più significativo del diffondersi di movimenti che, se in alcuni casi riflettono meri interessi particolaristici, in altri casi uniscono una generale tensione verso grandi questioni globali. Aprea (2003) indica come evento culmine di quest'ultima tendenza la protesta avvenuta nell'autunno 1999 a Seattle contro il World Trade Organisation (Wto), che ha coalizzato una molteplicità di gruppi di diversa matrice e portatori di interessi specifici verso un comune obiettivo, l'opposizione al processo di globalizzazione economica e finanziaria in atto.

Nella pianificazione tradizionale, la gerarchia dei livelli di piano, che ricalcava quella dell'amministrazione, così come la sua caratteristica normativa, di legge dello Stato, assicuravano la coerenza del sistema di pianificazione e determinavano la sua legittimazione. «I presupposti di base di questo schema sono noti: che esista un solo attore di piano, lo Stato, e che gli altri attori (collettivi o individuali, sociali o politici) siano disposti a riconoscere il piano, adeguandosi ad esso ed attuandolo. Coerentemente con la tradizione funzionalista [...] il sistema dei ruoli e dei comportamenti legittimi (e in quanto tali attesi) deriva dalla struttura dello stato e del sistema amministrativo di governo e da un quadro giuridico-normativo che, prescindendo da "fatti" sociali concreti, disegna un sistema coerente di relazioni formali» (Bolocan e Pasqui, 1996, p. 24). Tale sistema di relazioni formali fa capo, generalmente, a strategie di tipo esclusivo, miranti all'accesso all'arena decisionale del minor numero possibile di attori, se non solamente di quelli che detengono le risorse chiave. Il successo di questa strategia è legato alla capacità di produrre decisioni coerenti, tecnicamente fondate e autosufficienti, che siano in grado di convincere gli attori esclusi o, per lo meno, di porli di fronte al fatto compiuto (Bobbio, 1996)⁶.

Il contesto di cambiamento degli ultimi decenni ha portato al riconoscimento nella pianificazione di una dimensione inclusiva di tipo partecipativo e negoziale⁷. Tale approccio ha contribuito al diffondersi di forme di *governance* in cui le decisioni sono prese attraverso interazioni complesse e accordi di scambio che coinvolgono soggetti pubblici e privati, rappresentando un consenso che è venuto a formarsi attraverso il processo di definizione della scelta. «In questo spirito si sono sperimentati nuovi strumenti e procedure e si sono affrontati i problemi della molteplicità e della differenza ampliando le occasioni di discussione, valutazione, deliberazione e l'interazione con i diversi attori pubblici e privati che affollano l'arena decisionale, intendendole come risorse per l'azione piuttosto che come ostacoli frapposti alla rapidità ed efficienza dei processi decisionali» (Barbanente, 2002, p. 5).

Tale nuovo approccio alle questioni del governo e della pianificazione assume un doppio risvolto: da un lato, porta ad un notevole cambiamento della natura dell'azione pubblica, che vede una sempre maggiore frammentazione delle istituzioni e l'ingresso di nuovi attori – quello comunitario in primis - all'interno di processi decisionali di carattere contrattuale. Dall'altro vede proprio l'azione pubblica impegnata nella sperimentazione di nuovi strumenti di intervento caratterizzati da un forte contenuto partenariale e dal tentativo di integrazione di azioni pertinenti a settori diversi.

Nel contesto delineato, l'Unione Europea assume un ruolo di primo piano su entrambi i fronti: sia in quanto nuovo attore di livello sovralocale, la cui influenza diventa determinante per la costruzione di processi decisionali sempre più complessi dalla scala urbana a quella regionale; sia perché l'applicazione di modalità di distribuzione dei finanziamenti di tipo concorsuale rappresenta un forte elemento di stimolo ai soggetti

⁶ Brunetta (1997) rileva che, nel processo di elaborazione delle politiche urbane, l'esplicitarsi di un'azione attraverso una decisione formalmente assunta in presenza di esigui margini di confronto tra tutte le parti in gioco determina generalmente l'insorgere di situazioni di conflitto. In assenza di chiarezza sulle logiche che hanno determinato il raggiungimento della decisione, si ingenerano infatti forme di opposizione radicale, il cui esito è una diffusa paralisi amministrativa.

⁷ La dimensione negoziale della pianificazione implica un'azione di ricomposizione di prospettive ritenute incompatibili, attraverso un processo di interazione tra gli attori che può trasformarsi da competitivo a cooperativo, ovvero da un gioco a somma zero a un gioco a somma positiva (Brunetta, 1997). Dinamiche di questo genere sono ben evidenti non solo a livello micro, ma anche a livello macro, nei rapporti tra città e tra sistemi territoriali (Salone, 1999).

locali pubblici e privati per la messa a sistema e lo sviluppo di capacità imprenditoriale e di *management* dei progetti.

1.1.2 Il ruolo dell'Unione Europea

Da più di un decennio l'Unione Europea rappresenta un nuovo importante soggetto di riferimento, in quanto persegue una linea di crescente impegno nel campo delle politiche territoriali e urbane, sancita da poco dalla nascente Convenzione Europea⁸. In essa si prevede infatti che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale» (art. III-116)⁹.

Due sono gli elementi di novità statuiti dalla Costituzione: innanzitutto, il territorio diventa finalmente e istituzionalmente parte integrante delle politiche dell'Unione. In secondo luogo, il termine “prosegue” implica una continuità con azioni già sviluppate precedentemente.

Se prima della Costituzione i trattati non riconoscevano all'istituzione comunitaria esplicite competenze in materia di territorio, né il termine “territoriale” compariva nei testi ufficiali, di fatto è evidente che il principio di “coesione economica e sociale”, già definito dal Trattato dell'Unione del 1992, «contiene evidenti implicazioni in materia di territorio» (Janin Rivolin, 2000, p. 5). In questo senso, l'interferenza comunitaria nelle politiche territoriali, pur rappresentando un impegno «non richiesto», può essere letta come effetto inevitabile dell'unificazione, inerente «con le più profonde aspirazioni di una comunità che sceglie di farsi Unione» (Janin Rivolin, 2002, p. 26).

Non è un caso, quindi, che nel corso degli anni Novanta i temi inerenti il territorio e la città siano progressivamente entrati a far parte di documenti e programmi comunitari, avviando una riflessione congiunta di livello internazionale. I primi passi in questa direzione sono determinati dalle comunicazioni della Commissione *Europa 2000* (Ce, 1991) ed *Europa 2000+* (Ce, 1994): in entrambi i documenti, l'analisi delle dinamiche e delle principali tendenze in atto sul territorio europeo individua alcuni settori per i quali si sottolinea la necessità di un intervento attivo dell'Unione: le aree urbane¹⁰, rurali e frontaliere. Tali documenti sono finalizzati alla definizione di un quadro di riferimento coerente in tema di pianificazione territoriale che, senza compromettere la responsabilità di ciascun governo nazionale¹¹, ponga le basi per una prospettiva

⁸ Durante il vertice di Bruxelles del 18 giugno 2004, i 25 Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, hanno approvato la Costituzione per l'Europa. Il testo del Trattato costituzionale europeo unifica in un documento organico tutti i precedenti trattati: i Trattati di Roma, sottoscritti nel 1957 dai fondatori della Comunità Europea, il Trattato sull'Unione (1992) che pone le basi per l'Unione economica e monetaria (UEM) ed i successivi trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001), entrambi volti a rafforzare i poteri istituzionali dell'Unione Europea. La Costituzione europea definisce gli obiettivi, i diritti fondamentali, il funzionamento e le principali politiche dell'Unione. Essa dovrà essere ratificata da tutti i 25 Paesi membri dell'Unione.

⁹ Cfr. Convenzione Europea (2003), *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, CONV 850/03, Lussemburgo, Titolo III, capo III, sezione III, art. 116. Il testo approvato riporta le modifiche adottate in sede di Conferenza Intergovernativa con il documento CIG 85/04, contenente le soluzioni di compromesso sui punti ancora aperti della Costituzione.

¹⁰ L'attenzione è rivolta sia alla crescita delle grandi città, con conseguenti problemi di esclusione sociale, di segregazione territoriale e di sostenibilità ambientale, sia alla crescente fragilità delle città di piccole e medie dimensioni, che rischiano l'indebolimento e la marginalizzazione.

¹¹ Nel rispetto del principio di Sussidiarietà.

transnazionale del territorio europeo, in cui alla coesione economica e sociale corrisponda uno sviluppo territoriale equilibrato¹².

In quest'ottica, tali documenti hanno alcuni risvolti fondamentali a scala territoriale e urbana. Dal punto di vista territoriale, essi convergono nella formazione dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo (Ssse)*, approvato a Postdam nel 1999 dal Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio (Ce, 1999). Lo Ssse si pone come quadro di riferimento, impregnato da un forte valore simbolico di rappresentazione unitaria condivisa dello spazio europeo, che «diventa territorio» (Dematteis, 2002) in quanto rappresenta per le politiche territoriali e urbane locali «una prima anche se timida immagine d'insieme del territorio europeo con la quale porsi in un rapporto dialettico di reciproca ridefinizione» (Padovani, 2002, p. 66)¹³.

Quanto alla dimensione urbana, sin dalla fine degli anni Ottanta le politiche strutturali hanno avuto un implicito riferimento al tema della città e delle sue dinamiche, convogliando risorse finanziarie sul sistema urbano.

Il peso relativo della città nell'architettura dell'intervento comunitario viene messo in luce nel 1997, con la comunicazione *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito* (Ce, 1997a), che affronta i temi della competitività urbana, del rilancio dell'occupazione, della coesione economica e sociale, delle reti transeuropee e dello sviluppo sostenibile come risposta alle questioni emergenti. La competitività tra città ha determinato infatti una ridefinizione delle gerarchie urbane a livello europeo secondo reti di città con caratteristiche e "vocazioni" simili. Tuttavia, il sistema urbano europeo presenta alcuni squilibri dovuti alla posizione all'interno delle reti e dei sistemi: le città periferiche e meno attrezzate, così come le città medio-piccole e quelle industriali sono maggiormente svantaggiate rispetto ad altre poste in luoghi centrali o in nodi significativi del sistema europeo. A ciò si aggiungono la disoccupazione e la frammentazione del potere e dell'integrazione della società urbana, che hanno avuto effetti determinanti in termini di emarginazione sociale, segregazione etc.

A fronte delle azioni previste, il documento afferma la necessità di una prospettiva urbana nelle politiche europee, riconoscendo esplicitamente la competenza politica dell'UE in una serie di settori che influiscono direttamente sullo sviluppo e sulla qualità dei centri urbani.

Tale prospettiva emerge nel *Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea* (Ce, 1998): con questo documento, i temi della città e delle politiche urbane entrano esplicitamente nella programmazione dei fondi comunitari, attraverso l'individuazione di questioni urbane prioritarie e di obiettivi e azioni di significato strategico, in un'ottica di maggiore coordinamento¹⁴. In particolare, il Quadro d'Azione consiste in un tentativo di sistematizzazione e finalizzazione degli strumenti e delle risorse tecniche, progettuali e finanziarie per l'attuazione efficace di

¹² La comunicazione *Europa 2000+* prende in considerazione i sistemi di pianificazione territoriale degli Stati membri, analizzando i cambiamenti derivati dalla crescente dimensione europea dei problemi di pianificazione territoriale e le tendenze e prospettive di gruppi di regioni (Ce, 1994). Il rapporto identifica dunque 8 gruppi di regioni per i quali sono delineate diverse opzioni politiche volte a evitare uno sviluppo territoriale squilibrato. Per un'analisi dei due documenti si rimanda a Salone (1997).

¹³ Per un'analisi del documento e delle sue implicazioni, cfr. Salone (2000), Manzo (2000), Palermo (2000), Dematteis (2000 e 2002).

¹⁴ Nel documento si sottolinea che «non vi è alcun tentativo di definire nuove responsabilità in materia di problematiche urbane o di elaborare definizioni o soluzioni specifiche a livello europeo, che devono invece svilupparsi in funzione delle realtà locali e nell'ambito del contesto istituzionale di ciascun Stato membro» (Ce, 1998, p. 16).

politiche finalizzate al miglioramento della prosperità economica e dell'occupazione nelle città, alla promozione della parità, dell'integrazione sociale e del rinnovamento nelle aree urbane, alla tutela e al miglioramento dell'ambiente urbano in un'ottica di sostenibilità, al rafforzamento dei poteri locali per una più efficiente gestione urbana.

Dal quadro delineato emerge che, in modo implicito prima, sempre più esplicito in seguito, il ruolo delle problematiche urbane è diventato preponderante per le politiche europee, tanto che le città risultano essere il principale target dell'intervento dell'Unione. Attraverso la programmazione dei fondi strutturali, organizzati in periodi di circa sei anni e volti al finanziamento di obiettivi prioritari¹⁵, l'attività dell'Ue si è esplicitata in particolare su tre fronti:

- il finanziamento di interventi e azioni nazionali concordate con gli Stati membri, riguardanti città all'interno delle aree obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo) e 2 (regioni in declino industriale) sulla base delle previsioni dei programmi nazionali contenute nei Quadri comunitari di sostegno (QCS)¹⁶;
- l'adozione di una serie di Iniziative comunitarie finalizzate a contribuire alla soluzione di problemi aventi un'incidenza particolare a livello europeo;
- la destinazione di una quota parte di risorse ad azioni sperimentali di carattere innovativo, volte a promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze.

L'articolo 10 del Fesr (Fondo europeo per lo sviluppo regionale) stabilisce la necessità di co-finanziare una serie di misure innovative relative a progetti o studi pilota riguardanti lo sviluppo regionale a livello comunitario. Grazie a questo fondo, nel primo periodo di programmazione strutturale, 1989-93, compaiono per la prima volta nel panorama internazionale i *Progetti pilota urbani* (Ppu), finanziati in 33 città di 11 Stati membri. Nel secondo periodo, 1994-1999, sono stati approvati 26 Ppu in 17 Stati membri. Si tratta di progetti caratterizzati come "dimostrativi" e "innovativi" nell'affrontare i problemi delle aree urbane in termini di integrazione, lotta all'esclusione sociale e alla disoccupazione, promozione dello sviluppo sostenibile, partenariato e partecipazione dei cittadini. La scelta dei progetti ha privilegiato dunque la presenza di azioni integrate insistenti su un'area circoscritta, sulla quale si potessero avere risultati di immediata visibilità. Lo scopo fondamentale è quello di creare sinergia tra città europee, attraverso la riflessione e lo scambio di esperienze su temi e problemi comuni.

¹⁵ I fondi strutturali, istituiti negli anni Sessanta, rappresentano una modalità di redistribuzione delle risorse all'interno dell'Unione europea in 4 principali settori: politiche sociali (Fondo sociale europeo - Fse), agricoltura (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia - Feoag), pesca (Strumento finanziario di orientamento per la pesca - Sfop), sviluppo regionale (Fondo europeo di sviluppo regionale - Fesr). Essi costituiscono l'1.27% del Pil di ciascuno Stato membro e sono rivolti al finanziamento di azioni rispondenti a obiettivi specifici.

Nel periodo di programmazione 1994-1999 gli obiettivi prioritari erano 6. Nel successivo periodo (2000-2006) gli obiettivi sono stati ridotti a 3: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo; favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali; favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione.

¹⁶ I Documenti unici di programmazione (DOCUP) e ai Quadri comunitari di sostegno (QCS) vengono concordati tra la Commissione e gli Stati membri sulla base di piani di sviluppo regionali o nazionali. Il QCS è la proposta dello Stato membro, approvata dalla Commissione, relativa alla strategia e alle priorità d'azione dei Fondi nello Stato in questione. Attraverso il QCS si stabiliscono gli obiettivi specifici, le modalità di partecipazione dei fondi e di altre risorse finanziarie. I Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) e i DOCUP (Documenti unici di programmazione) rappresentano la specificazione del QCS in termini di assi prioritari e misure. Per un approfondimento si rimanda a Criscuolo e Sgherri (2001).

Ai Progetti Pilota Urbani si affianca, nel secondo periodo di programmazione, l'*Iniziativa Comunitaria Urban*. Le Iniziative comunitarie sono strumenti specifici della politica strutturale della Comunità, finalizzati a migliorare la coesione europea favorendo uno sviluppo economico e sociale più equilibrato, attraverso il concorso alla realizzazione degli Obiettivi prioritari delle politiche strutturali¹⁷. Gli elementi caratterizzanti dette iniziative riguardano il sostegno allo sviluppo di cooperazioni transnazionali, transfrontaliere e tra le Regioni, con un approccio di tipo *bottom-up* attraverso azioni “visibili” che permettano un confronto in termini di *best practices* e trasferibilità.

I fondi strutturali per la seconda fase (2000-2006) non prevedevano il ripetersi dell'esperienza dei Ppu, tuttavia hanno determinato il finanziamento di una seconda fase di Urban. In totale, l'iniziativa comunitaria Urban ha interessato 175 città europee¹⁸, con interventi di sostegno alle attività economiche locali, al miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente, alla formazione, all'incremento dei servizi sociali.

A fronte della consistente quantità di città interessate, occorre però tener presente che, mentre il finanziamento alla programmazione nazionale corrisponde al 94% dei fondi strutturali, alle iniziative comunitarie ed ai progetti innovativi spettano rispettivamente il 5% e l'1% del totale dei fondi¹⁹. Si tratta dunque di una quota parte dei finanziamenti che, di per sé, potrebbe sembrare irrisoria. Tuttavia, il significato e il valore di questi programmi in materia di governo urbano vanno ben oltre mere considerazioni quantitative, che sono comunque non trascurabili²⁰.

Se non è questa la sede per un'analisi dettagliata dei programmi menzionati e degli elementi di innovazione che li caratterizzano²¹, qui interessa sottolineare il riflesso che hanno avuto nel panorama italiano del governo del territorio.

A fronte di una “crisi” che sembra permeare tutto il fare urbanistico degli anni Ottanta, ai programmi di iniziativa comunitaria è infatti riconosciuto il merito di aver contribuito alla diffusione di «un'innovazione materiale e diffusa, innescata come per

¹⁷ Per il periodo 1994-99 le Iniziative comunitarie sono state: Interreg II, Leader II, Regis II, Emploi (Now, Horizon, Youthstart), Adapt, Rechar II, Resider II, Konver (1993-97), Retex (1992-97), Tessile-Abbigliamento in Portogallo, PMI, Urban, Pesca. Queste tredici iniziative si rivolgono a temi specifici come la cooperazione transfrontaliera e la creazione di reti di cooperazione, lo sviluppo rurale, i problemi delle regioni ultra periferiche, l'impiego e lo sviluppo delle risorse umane, le mutazioni industriali, lo sviluppo dei quartieri urbani in crisi, la promozione della pesca.

Nel successivo periodo 2000-2006 sono state ridotte a 4 (cfr. Ce, 1997b): Interreg III, Urban II, Equal, Leader III, rivolte rispettivamente ai settori della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, della rigenerazione urbana, della promozione delle risorse umane e dello sviluppo rurale.

¹⁸ Urban I ha finanziato progetti in 116 città. Urban II, i cui finanziamenti sono stati ridotti, ha interessato 59 città.

¹⁹ Questo rapporto, nei primi due periodi di programmazione (1989/1993 e 1994/2000) è stato costante e leggermente maggiore sul fronte delle iniziative comunitarie (9%). Al finanziamento nazionale spettava il 90% dei fondi strutturali, mentre rimaneva stabile il contributo dell'1% per i progetti innovativi. Nel periodo 2000-2006 l'erogazione dei fondi strutturali risulta maggiormente sbilanciata verso il finanziamento nazionale.

²⁰ Il sito dell'Unione Europea, nelle pagine dedicate, recita: «Le iniziative Ppu e Urban promosse dalla Comunità europea tra gli anni 1989-1999 rappresentano, a livello di finanziamenti erogati (1.019,252 mecu di contributi europei a fronte di un valore progettuale totale pari a i .826,03 7 mecu), per il numero degli interventi effettuati (su un totale di 175 città europee) e per la cura e la particolarità dei programmi stabiliti, gli unici esempi concreti di rivitalizzazione urbana mai attuata fino ad oggi nelle città dell'Europa unita» (http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/urban_it.htm).

²¹ Per un'analisi dettagliata degli ambiti di innovazione di questi programmi si rimanda al capitolo successivo.

contaminazione dall'irrompere sulla scena del nuovo attore istituzionale» (Janin Rivolin, 2003, p. 336).

Coerentemente con gli obiettivi di visibilità che si erano prefissi, i programmi comunitari hanno rappresentato lo stimolo ad apprendere dalla pratica, incentivo che negli anni Novanta determina «una tensione verso l'innovazione [...] indubbiamente viva» (Barbanente, 2002, p. 5), su più fronti: dalla rigenerazione urbana alla programmazione negoziata, dall'integrazione degli interventi e delle risorse alla partecipazione degli abitanti.

I meccanismi di competizione innescati dalle procedure concorsuali di allocazione delle risorse hanno stimolato lo sviluppo di capacità progettuale da parte della pubblica amministrazione, rappresentando la base per un nuovo stile di governo, improntato sulla *governance* (Balducci 2000, Ugolini 2000). Questi programmi, infatti, hanno determinato pratiche di «addestramento forzato» (Janin Rivolin, 2003, p. 339) delle burocrazie statali e regionali alla concertazione istituzionale a tutti i livelli, stimolando le stesse amministrazioni centrali a ricercare nuovi ruoli e a sperimentare forme di intervento in chiara misura ispirate, per metodi e stili, alle pratiche operative comunitarie.

In Italia, dunque, i programmi dell'Unione Europea non solo hanno dato un senso ed uno stimolo allo sviluppo di nuovi stili di governo e all'utilizzo di nuovi strumenti di programmazione negoziata, ma hanno rappresentato anche un riferimento per la proliferazione di un vasto panorama di programmi complessi di riqualificazione e rigenerazione urbana.

1.1.3 Lo scenario italiano, dalla crisi dell'urbanistica ai “nuovi” strumenti degli anni Novanta

Nel panorama italiano, i cambiamenti di contesto tratteggiati nei paragrafi precedenti determinano riflessi importanti sulle politiche urbane e sul fare urbanistico pregresso. In particolare, emerge con evidenza l'impossibilità degli strumenti tradizionali di intercettare nuove esigenze della società e nuovi modi di porsi dell'attore pubblico.

Negli anni Ottanta, con la fine dell'epoca dell'espansione e il passaggio alla fase della trasformazione, i problemi della città sono ridefiniti più come questioni di ristrutturazione e di riorganizzazione che come problemi di crescita urbana, determinando una sorta di *deregulation* della disciplina urbanistica (Campos Venuti e Oliva, 1993). Il piano regolatore tradizionale ed i suoi meccanismi attuativi sembrano rappresentare uno «strumentario giuridico» inadeguato a fronteggiare il «nuovo fenomeno urbanistico» (Urbani, 2001, p. 207), incapace di affrontare operazioni complesse di trasformazione urbana caratterizzate da tempi biblici nei procedimenti, separazione e contrapposizione tra pubblico e privato, incomunicabilità tra urbanistica e mercato immobiliare. Le riflessioni disciplinari ed accademiche di quel decennio²² si concentrano dunque sull'«eclissi dell'urbanistica» nel dibattito culturale e politico italiano: gli addetti ai lavori sembrano prendere atto di una crisi della disciplina, dovuta all'inattualità del piano ed alla sua incapacità di rispondere a nuove esigenze di efficienza e trasparenza, nonché alla frammentazione dell'interesse pubblico. Il dibattito a inizio anni Novanta verte principalmente sulla crisi dell'urbanistica, intesa come

²² Per un approfondimento sul dibattito concernente le istanze del contesto italiano che hanno determinato la crisi del piano, si rimanda a: Gabrielli (1982), Ceccarelli (1988), Secchi (1989), Campos Venuti (1990), Campos Venuti e Oliva (1993), Salzano (1993 e 1998), Fregolent, Indovina e Savino (2000).

inadeguatezza del piano previsto dalla “vecchia” legge urbanistica nazionale n. 1150 del 1942 a rispondere alla frammentazione del governo pubblico e della società, alla crisi del concetto di interesse pubblico, alle perversioni di un modo di governare sinottico, razionale, generalmente inclusivo e poco flessibile (cfr. par. 1.1.1 e Bobbio 1996, Mazza 1997).

Parallelamente, sull’onda del fermento determinato a livello sovralocale dall’attore europeo, negli anni Novanta si riscontrano nel fare urbanistico italiano alcuni cambiamenti di paradigma derivanti dalle nuove domande, sia interne alla società - determinate dalla frammentazione degli interessi e degli attori - sia esterne, legate alla crescente domanda di competitività e di collaborazione all’interno di un sistema che esce sempre più dai confini amministrativi per abbracciare inediti e più ampi contesti strategici di riferimento (Janin Rivolin, 2002).

In particolare, l’intervento territoriale di matrice comunitaria determina l’affermarsi di una serie di pratiche di piano che scardinano il paradigma della regolazione a favore della promozione dello sviluppo locale. Da un lato, infatti, la “crisi dello Stato” e le istanze di competizione territoriale emergenti hanno determinato una maggiore consapevolezza, da parte delle Province e dei Comuni, di un ruolo determinante nell’«attivare in proprio politiche per lo sviluppo territoriale (patti territoriali, contratti d’area, marketing ecc.), spesso sulla base di programmi o fondi comunitari» (Balducci, 1998, p. 9). Dall’altro lato, il venir meno del sistema di erogazione “a pioggia” tipico dello stato del welfare, improntato su un rapporto “provvidenzialistico” e autoritativo tra Stato e società (Pasqui, 2001) ed i meccanismi di competizione per l’acquisizione dei finanziamenti da parte dell’Unione Europea, recepiti anche dai governi nazionali e regionali, premiano il carattere integrato e la capacità di coinvolgimento del settore privato. Emerge quindi la necessità della pubblica amministrazione di abbandonare approcci burocratici e di sviluppare capacità imprenditoriali nella gestione dei progetti: l’attenzione si sposta dal piano regolatore alle politiche urbane, dalla definizione di uno strumento “imposto” al management di pratiche di piano intese come opportunità di sviluppo locale, determinando la necessità di «tematizzare l’azione pubblica in chiave di efficienza, rapidità decisionale, dinamismo istituzionale» (Barbanente 2002, p. 3). Ciò si riflette nel processo di governo del territorio, che finisce con l’esprimere una nuova domanda di pianificazione, rivolta a costruire le condizioni dello sviluppo locale (Calvaresi 1998, Talia 2003).

In risposta a queste esigenze, mentre le iniziative legislative e istituzionali italiane hanno cercato una soluzione in nuovi strumenti di intervento, quali l’Accordo di programma e la conferenza dei servizi, introdotte dalla legge di riforma delle autonomie locali n. 142/90, il cambiamento di paradigma delinea un processo di aggiornamento del dibattito e delle pratiche che si esplicita su diversi fronti. Se, infatti, emerge con evidenza la necessità di una riforma della legge urbanistica nazionale, perseguita dall’Inu e recepita all’interno delle leggi regionali, su altri fronti prende piede la tendenza ad «abbandonare i terreni stabili delle tecniche e pratiche consolidate e a esplorare percorsi innovativi» (Barbanente, 2002, p. 5). In particolare, oltre a tentativi di soluzioni nuove nell’ambito della strumentazione esistente (Gabrielli, 1996), altre sono le strade che vengono percorse (Piroddi, 2000): da un lato, quella della pianificazione strategica, che recepisce esperienze ed istanze europee e prefigura ambiti di riferimento e di autoriconoscimento emergenti “dal territorio”, propensi ad esulare dai confini amministrativi a favore di rappresentazioni territoriali e urbane più consone alle questioni da affrontare. Dall’altro lato, la più vasta riflessione sugli strumenti di controllo e di governo delle trasformazioni urbane ha come prodotto il proliferare di una

serie di strumenti definiti via via “integrati”, “complessi” etc., atti ad affrontare i problemi della città in modo nuovo e, in alcuni casi, innovativo²³. Sotto questo profilo, Cremaschi (2001) descrive gli anni Novanta come un’epoca di “turbolenza riformista”.

Il panorama degli strumenti che possono essere compresi nella generica definizione di *programmi urbani complessi* è infatti vasto, tanto che una serie di sigle designa altrettanti strumenti:

- i Programmi Integrati di Intervento (Pii);
- i Programmi di Recupero Urbano (Pru);
- i Programmi di Riqualificazione Urbana (Priu);
- i Contratti di Quartiere (Cdq);
- i più recenti Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile (Prusst), che nascono e si consolidano parallelamente alle esperienze maturate nell’ambito dei programmi di origine comunitaria dei Progetti Pilota Urbani (Ppu) e di Urban;
- i Progetti Integrati Territoriali (Pit), previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane che rientrano nell’Obiettivo I.

Forte dell’influsso dei programmi di derivazione comunitaria, l’urbanistica italiana si è dunque arricchita di una serie di nuovi strumenti operativi nati con l’obiettivo, da un lato, di rimediare alle rigidità del piano tradizionale e, dall’altro, di rispondere alla sempre più complessa configurazione dei problemi della città, delle politiche urbane, dei processi decisionali. Per questo motivo, i nuovi strumenti vengono spesso catalogati sotto la definizione di “programmi complessi” o “programmi urbani complessi”. La parola *programma* è riconducibile alla presenza di finanziamenti pubblici specifici, alla prevalenza delle ragioni della fattibilità, ad un orizzonte temporale di breve-medio termine. Il termine *urbano* sottintende il target specifico di questi programmi, la città o alcune sue parti. Infine, il termine *complesso* è riferito al fatto che, generalmente, le aree su cui insistono questi programmi presentano elementi di particolare problematicità, non risolvibili con un approccio settoriale, ma attraverso una visione organica delle questioni e delle relative soluzioni.

Un tentativo di ripercorrere l’avvicendamento di questi programmi non può prescindere dal considerare che essi si sono sviluppati nell’ambito degli stimoli derivanti dall’attore europeo e parallelamente e grazie ad una riforma rilevante delle istituzioni locali e dell’amministrazione pubblica in generale (cfr. schema 1)²⁴, che si esplica nella

²³ Il contributo di questi elementi non può essere considerato disgiuntamente. In questo senso è da intendersi l’affermazione iniziale, per cui i programmi complessi rappresentano *una* delle risposte alla crisi dell’urbanistica italiana. Risposta parziale perché va a intersecarsi con tentativi di innovazione in altri settori, come quello della pianificazione strategica e quello della riforma del quadro urbanistico vigente per impostarlo su due livelli, strutturale e operativo. Queste tre dimensioni (livello urbano, comunale e strategico) sembrano trovare un punto di convergenza nelle nuove leggi regionali, che tentano di assimilare i principali elementi del dibattito in corso, e nell’ultima generazione di programmi complessi, i Programmi di riqualificazione territoriale e sviluppo sostenibile (Prusst). Per un approfondimento, si rimanda a Piroddi (2000): in *Le nuove forme del piano* presenta una ricerca ragionata sulle nuove pratiche in atto, dall’approccio strategico e di area vasta alla pianificazione comunale ai programmi complessi.

²⁴ Secondo alcuni autori, fin dagli anni Settanta erano già presenti riferimenti a programmi integrati. Moscato (1998) indica, ad esempio, il Programma di recupero ex lege 457/78; Cremaschi (2001), cita i progetti *Pilota* (Pen 1971-75), le iniziative *organiche* (853/71) e i progetti *speciali* o *reali*. Nell’ottica di questo lavoro, queste iniziative sono per lo più sporadiche e limitate: la presa di coscienza della portata innovativa dei programmi integrati e complessi sembra riconducibile all’inizio degli anni Novanta,

ridefinizione delle norme e di alcune procedure, dei ruoli inter e infraistituzionali, del rapporto tra pubblico e privato (Laino, 2000)²⁵.

Schema 1. La programmazione complessa nel quadro nazionale ed europeo

Periodo	Contesto Europeo		Contesto italiano	
	Programmi per la città		Riforma amministrativa	Programmi per la città
...				
1989	Progetti Pilota urbani I (Fondi strutturali 1989-1993)			
1990			Accordo di programma (L. 142/90) Conferenza dei servizi (L. 241/90)	
1991				Programma straordinario per l'edilizia residenziale (L. 203/91 per la lotta alla criminalità organizzata)
1992				Programmi integrati di intervento (L. 179/92)
1993			Elezione diretta del sindaco (L. 80/93)	Programmi di recupero urbano (L. 143/93)
1994	Progetti Pilota urbani II Urban I (Fondi strutturali 1994-99)			Programmi di riqualificazione urbana (D.M.L.L.P.P. 21/12/94)
1995				
1996			Programmazione negoziale (L. 662/96)	
1997	Comunicazione La problematica urbana: orientamenti per un dibattito		Riforma Bassanini (L. 59/97, L. 127/97)	Contratti di quartiere I (Del. Cer. 5/06/97)
1998	Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea		Riforma Bassanini (L. 112/98)	Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (D.M.L.L.P.P. 25/9/98)
1999			Riforma Bassanini (D.Lgs. 300/99)	
2000	Urban II (Fondi strutturali 2000-2006)		Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 18/08/00)	Urban Italia (D.M.L.L.P.P. 7/07/00) Progetti Integrati territoriali (QCS 2000-2006)
2001				Contratti di quartiere II (L. 21/01)
2002				Programmi di riabilitazione urbana (L. 166/02, mai finanziati)
2003				
2004				
2005				
...				

quando lo stimolo determinato dai Progetti pilota urbani dell'Unione europea e, in Italia, dalla riforma amministrativa, ha dato adito ad una riforma consapevole e consistente del fare urbanistico italiano.

²⁵ L'analisi che segue rappresenta un tentativo di leggere in modo parallelo l'avvicendamento dei programmi complessi e la riforma amministrativa in atto in Italia, in quanto entrambe le materie prevedono nuovi strumenti che hanno un'influenza reciproca. Questa lettura è fortemente debitrice delle riflessioni generali di Talia (2003) e di Ombuen, relative a "Natura e caratteristiche dei programmi complessi" (in Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000).

Il fermento legislativo maturato in ambito urbanistico durante tutto l'arco degli anni Novanta trova un punto d'inizio generalmente riconosciuto nei *Programmi Integrati*, introdotti dalla legge Botta-Ferrarini n. 179 del 1992. In realtà, tale legge ha avuto una lunga gestazione²⁶, il cui iter è iniziato fin dal 1986 ed è stato accompagnato da due significative delibere da parte del Comitato per l'Edilizia Residenziale (Cer) e del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)²⁷, nonché da un precedente: la legge 203/91 "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon rendimento dell'attività amministrativa". Si tratta di un'occasione anomala (Karrer, Moscato, Ricci, Segnalini, 1998) che viene colta come primo esperimento per l'introduzione di programmi integrati. L'art. 18 di questa legge, infatti, prevede all'interno di un piano di azioni per la lotta alla criminalità organizzata, un "programma straordinario di edilizia residenziale" destinata a dipendenti statali, con la possibilità di reperire aree al di fuori dei piani di zona, in quanto la delibera comunale di adozione del programma equivale a variante degli strumenti urbanistici²⁸.

L'intervento secondo queste modalità non sarebbe stato possibile²⁹ senza l'apporto di due strumenti introdotti nel 1990 rispettivamente dalle leggi nn. 142 e 241, che si riveleranno determinanti per il successo della stagione dei programmi complessi e, in generale, degli strumenti urbanistici che maturano nel decennio (dalla pianificazione strategica a quella di area vasta, dai programmi complessi ai nuovi piani istituiti dalle leggi regionali)³⁰: l'Accordo di programma e la conferenza dei servizi.

L'*Accordo di programma*, previsto dalla legge n. 142/90 relativa alla "Riforma delle autonomie locali", prevede la conclusione di un accordo tra tutti i soggetti interessati a un programma di intervento, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare tempi, modalità e finanziamento connesso ad ogni adempimento (art. 27). La stipula di tale accordo permette di intervenire anche in caso di opere che prevedano la variazione degli strumenti urbanistici³¹, in quanto contempla il confronto tra tutti gli enti di governo preposti a sottoscrivere la decisione, secondo un approccio di tipo orizzontale e non gerarchico. A questo scopo, prima della stipula dell'accordo, l'amministrazione precedente ha la possibilità di indire una o più *conferenze di servizi*,

²⁶ Per una ricostruzione del processo di definizione di questa legge, si rimanda a Karrer, Moscato, Ricci, Segnalini (1998).

²⁷ La delibera Cer del 5 novembre 1987 e la delibera CIPE del 27 ottobre 1988 introducono ed articolano per la prima volta il concetto di "programma integrato", in riferimento ad interventi di recupero edilizio, sia residenziale che non residenziale, e di riqualificazione ambientale e urbanistica, con modalità di intervento maggiormente integrate. Le delibere prevedono il ricorso a programmi che non rientrano nelle categorie tradizionali, perché caratterizzati dalla compresenza alternativa e integrata di modalità diverse di intervento, di operatori pubblici e privati, di forme di finanziamento sia pubbliche che private.

²⁸ Per la prima volta si prevede, all'interno di una programmazione pubblica di edilizia residenziale, la possibilità di proporre destinazioni d'uso in difformità con la previsione degli strumenti urbanistici evitando la procedura ordinaria di variante, e modificando quindi gli equilibri decisionali tra l'istituzione regionale e quella comunale.

²⁹ L'approvazione della variante da parte del consiglio comunale prevista dall'art. 16 della legge 179/92 è stata infatti fonte di un forte dibattito: un ricorso presentato dalle Regioni Toscana, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto è stato accolto dalla Corte Costituzionale, che con la sentenza del 7-19 ottobre 1992 ha soppresso i commi 3-4-5-6-7 dell'art. 16, ritenuti incostituzionali perché «invadenti la sfera di competenza delle Regioni». La questione viene risolta proprio grazie alla possibilità di utilizzare, ai fini dello sveltimento procedurale, il nuovo istituto dell'Accordo di programma.

³⁰ Questi provvedimenti, infatti, «riformulando alla radice le caratteristiche del sistema delle autonomie locali e istituendo nuove modalità di relazione pubblico-pubblico e pubblico-privato, hanno costituito i capisaldi di gran parte dell'azione riformista successiva» (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000, p 16).

³¹ In questo caso, l'accordo deve essere ratificato entro trenta giorni dal consiglio comunale (L. 142/90, art. 27 comma 5)

come previsto dalla L. 241/90, allo scopo di integrare i contributi provenienti da settori o amministrazioni diverse relativamente ad un tema comune.

Questi due istituti, in particolare l'Accordo di programma, rappresentano il primo bagaglio procedurale a disposizione delle amministrazioni per operare secondo parametri di flessibilità delle procedure, riduzione dei tempi, integrazione delle azioni, proprio in un periodo in cui, mentre nelle città di Genova e Venezia vengono avviate le prime sperimentazioni di Progetti Pilota Urbani (relativi alla prima fase, 1989-1993), si discute da anni sulla definizione di programmi "integrati" finalizzati a superare i limiti del "vecchio" Piano di recupero ex lege 457/78³². Il prodotto di questo dibattito è appunto il *Programma integrato di intervento* previsto dall'art.16 della legge Botta-Ferrarini n. 179/92, che può essere promosso dai Comuni per riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale con interventi in grado di incidere sulla riorganizzazione urbana e contraddistinti dall'articolazione ed integrazione di funzioni e tipologie di intervento³³. La presenza di una pluralità di funzioni ha l'obiettivo di superare la logica delle programmazioni tradizionali, sperimentando procedure che puntano ad affrontare la complessità urbana. In questa logica, soggetti pubblici o privati propongono al Comune la realizzazione del programma, cui possono concorrere finanziamenti ed operatori pubblici e privati attraverso un confronto pubblico concorrenziale.

La gestione dei Pii e delle relative procedure di assegnazione delle risorse è attribuita alle Regioni, cui spetta anche la gestione dei successivi *Programmi di Recupero Urbano (Pru)*, previsti dall'art. 11 della L. 493/93³⁴ per intervenire, alla stregua dei Pii, sull'edilizia residenziale pubblica³⁵. L'obiettivo dei Pru è la riqualificazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica attraverso la realizzazione, manutenzione e ammodernamento delle urbanizzazioni (servizi pubblici, impianti, servizi a rete, ecc.), la nuova edificazione di completamento e integrazione, la cura dell'arredo urbano, la manutenzione, il restauro e risanamento, la ristrutturazione degli edifici esistenti. Il Comune promuove la formazione dei Pru, sulla base delle indicazioni procedurali e programmatiche statali e regionali. Le zone e le tipologie di intervento sono articolate in una proposta unitaria da parte di soggetti pubblici e privati, che deve garantire in particolare il contenimento degli investimenti pubblici e la presenza di risorse aggiuntive private. Anche in questo caso, per l'approvazione dei Pru in variante agli strumenti urbanistici vigenti può essere promossa la conclusione di un Accordo di programma.

Questi programmi nascono in un altro momento importante di riforma: la legge 80/1993 relativa all'elezione diretta dei sindaci con il sistema maggioritario, infatti, determina la necessità di un «nuovo profilo del personale politico» (Laino, 2000, p. 80), nonché un

³² Alcuni autori indicano proprio nel piano di recupero ex lege 457/78 l'archetipo del programma di recupero (Moscato, 1998). In realtà, si tratta piuttosto di uno strumento limitato, relativo al solo riuso del patrimonio edilizio esistente, riferito essenzialmente alle zone A del centro storico, che quindi presenta un basso grado di complessità del contesto di riferimento e degli interventi relativi.

³³ Tali programmi sono infatti caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati. Per una descrizione dettagliata di ogni singolo programma, si rimanda al capitolo 3.

³⁴ I Programmi di riqualificazione urbana, previsti dall'art. 11 della legge 493/93, sono stati successivamente normati da due decreti ministeriali del 1° dicembre 1994 e affidati, nella gestione, alle Regioni.

³⁵ «La principale differenza intercorrente tra Pii e Pru è che i primi possono essere utilizzati su una più ampia gamma di situazioni e contesti, mentre i secondi sono programmi specificatamente orientati a prevalente servizio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica» (Roda e Segnalini, 2001, p. 59).

crescendo di importanza del “programma del sindaco”, che richiede la realizzazione delle opere previste all’insegna di criteri di visibilità, tempi brevi, formazione e valorizzazione del personale tecnico.

Tali capacità saranno valorizzate soprattutto nell’ambito dei programmi *Urban I*, a valere sui fondi strutturali europei fase II (1994-1999), nei Programmi di Riqualificazione Urbana di matrice nazionale, dove tali elementi si esplicano senza mediazioni in un rapporto diretto tra Ministero e Comuni, e nei Contratti di quartiere.

Alla stregua dei programmi Urban, i *Programmi di Riqualificazione Urbana (Priu)* istituiti con DD. MM. 21 dicembre 1994 e normati da diversi decreti del Ministero dei Lavori Pubblici (4 febbraio 1995, 20 giugno 1995, 29 novembre 1995, 30 ottobre 1997), assumono caratteristiche di programmi sperimentali, che nascono dalla concertazione tra Amministrazione centrale ed Enti locali³⁶ e si sostanziano nella individuazione di ambiti territoriali degradati e nella risoluzione di esigenze non tanto di tipo residenziale quanto ambientale, infrastrutturale, di servizi, di verde ecc³⁷. Con i Priu si afferma definitivamente l’obbligatorietà della concorrenza di risorse pubbliche e private, nonché la necessità di costruire “metodi condivisi” nel dialogo della concertazione.

Tali concetti fanno parte di ulteriori istanze di riforma del contesto amministrativo e dei rapporti pubblico-privato, maturate parallelamente allo sviluppo dei Priu. Da un lato, infatti, la legge finanziaria 1997 (L. 662/1996) introduce il concetto di “programmazione negoziata”, intesa come regolazione concordata tra soggetti pubblici o tra pubblico e privati per l’attuazione di interventi diversi finalizzati allo sviluppo territoriale, attraverso nuovi strumenti (Intesa istituzionale di programma, Accordo di programma quadro, Patto territoriale, Contratto di programma, Contratto d’area)³⁸.

³⁶ I Comuni hanno predisposto i Programmi sulla base di un bando nazionale per l’assegnazione dei finanziamenti statali ed hanno stipulato in seguito accordi di programma con il ministero. Alla stipula degli accordi hanno partecipato anche le Regioni, nei casi di variazione degli strumenti urbanistici.

³⁷ Gli obiettivi non sono limitati all’incremento della qualità del patrimonio edilizio esistente, ma investono la scala urbana e di quartiere: in questa logica il recupero urbano è esteso a tutte le aree in trasformazione delle grandi città e assumono particolare rilevanza le aree dismesse. Gli ambiti urbani interessati dai Programmi sono stati individuati in relazione al degrado edilizio, urbanistico, ambientale, economico e sociale, al raggio di influenza delle opere di urbanizzazione previste, al ruolo strategico del programma rispetto al contesto urbano e metropolitano. Per una descrizione del programma nei suoi aspetti più innovativi, si rimanda al capitolo 3.

³⁸ Le Leggi 341/95 e 662/1996 definiscono il concetto, il campo di applicazione e l’uso delle procedure negoziali. La Legge 662/96 (art. 2 comma 203) definisce le seguenti tipologie di strumenti di programmazione negoziata: Intesa istituzionale di programma, Accordo di programma quadro, Patto territoriale, Contratto di programma, Contratto d’area. Il CIPE, con deliberazione del 21/03/97, ha provveduto a disciplinare i vari strumenti di programmazione definendone finalità e oggetto, soggetti coinvolti (promotori), modalità attuative e di finanziamento.

In particolare, l’*Intesa istituzionale di programma* consiste nell’accordo tra amministrazione centrale ed amministrazione regionale o delle province autonome. La fase successiva all’intesa è data dall’*Accordo di programma quadro*: si tratta di un accordo promosso dai sottoscrittori dell’intesa e stipulato con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, al fine di definire il programma esecutivo degli interventi oggetto dell’intesa.

Il *Contratto di programma* è un contratto stipulato tra amministrazione statale, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione di iniziative atte a generare significative ricadute occupazionali, anche riferibili ad attività di ricerca e di servizio a gestione consortile.

Il *Patto territoriale* è l’accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati, relativo all’attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Questo accordo è il risultato della concertazione e tocca in maniera trasversale diversi segmenti socio-economici, con un’attenzione costante ai bisogni ed alle esigenze delle parti interessate.

Dall'altro lato, a livello prettamente urbano, l'esperienza complessiva dei Priu, dal progetto all'implementazione, attraversa tutta la fase del processo di rinnovamento denominato "Riforma Bassanini", che prende piede nel periodo 1997-1999³⁹.

La riforma Bassanini, infatti, attraverso una serie di provvedimenti (L. 59/97, L. 127/97, D. lgs. 112/1998 e D. Lgs. 300/1999) recepisce le istanze di sussidiarietà e sovranità locale che vanno maturando nel più ampio contesto europeo, attraverso un processo di progressiva delega o trasferimento dei poteri e delle competenze ai livelli più pertinenti e più vicini alle questioni da affrontare. Si tratta di una riforma sostanziale, che scardina un *modus operandi* di tipo gerarchico e determina l'instaurarsi di nuovi rapporti - e nuovi conflitti - tra istituzioni, anche dal punto di vista del governo del territorio⁴⁰.

Se, da un lato, la necessità di efficacia operativa e prestazionale determina il venir meno del gioco di rapporti gerarchici e di scavalcamenti amministrativi, in quanto ogni soggetto è chiamato a rispondere e motivare le proprie determinazioni all'interno del processo decisionale, dall'altro lato le Regioni rivendicano competenze in materia di governo del territorio e di politiche urbane⁴¹ a fronte di una nuova "alleanza" tra Stato e Comuni che è venuta maturando proprio nell'ambito di programmi complessi come i Priu e Urban. Attraverso gli strumenti dell'Accordo di programma, dell'Intesa istituzionale di programma e della programmazione negoziata, lo Stato assume infatti una gestione diretta dei programmi, in ragione delle dimensioni economiche che la programmazione statale è in grado di muovere, della ricchezza di strumenti a disposizione, nonché della necessità di ricollocare il proprio ruolo in un ambiente amministrativo sempre più improntato al principio della sussidiarietà (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000). Tali istanze determinano critiche e opposizioni a livello regionale e provinciale, che vedono negato il principio della copianificazione, e si riflettono nel processo di gestione dei Contratti di quartiere e di definizione dei bandi relativi alla programmazione successiva dei Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (Prusst).

I *Contratti di quartiere*, istituiti con i DD.MM. 1071 e 1072 del 1° dicembre 1994, sono definiti dalla delibera Cer del 5 Giugno 1997, che prevede un bando di gara per finanziamenti indirizzati ad interventi di edilizia sperimentale convenzionata. Si tratta di un'evoluzione dei Priu, atta ad operare nell'ambito di insediamenti carenti per qualità ambientale e dotazione di servizi e caratterizzati dall'assenza di identità urbana, al fine del raggiungimento di più elevati standard di vivibilità e della riduzione del degrado edilizio e del disagio sociale.

Il *Contratto d'area* è uno strumento operativo concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed eventuali altri soggetti interessati, per realizzare azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e creare nuova occupazione in territori circoscritti. Le sue finalità prioritarie consistono quindi nella realizzazione di un ambiente economico favorevole ad attirare iniziative imprenditoriali e nella creazione di nuova occupazione, mediante lo stimolo agli investimenti in zone colpite da gravi crisi occupazionali.

³⁹ Il processo di definizione dei Programmi di riqualificazione urbana inizia prima, ma la conclusione, ovvero la firma degli Accordi di programma, è stabilita entro dicembre 1998, data dopo la quale ha inizio la fase di implementazione.

⁴⁰ «L'introduzione dei concetti di sussidiarietà e di sovranità locale hanno generato notevole scompiglio nelle numerose aree del corpo amministrativo, che ancora concepivano l'amministrazione come un sistema di trasferimento di decisioni e di risorse dall'alto verso il basso, richiedendo di concepire in modo diverso anche la tradizionale struttura gerarchica della pianificazione descritta dalla legge 1150/42» (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000, p. 17).

⁴¹ Non è un caso che proprio in quegli anni maturino le prime leggi regionali in materia di governo del territorio, cfr. la legge regionale Toscana n. 5 del 1995 e la Lr. 36/97 della Regione Liguria.

Se in questo caso l'iter per il finanziamento passa attraverso le Regioni, che assumono un ruolo attivo nella verifica dei requisiti di accesso al bando per ogni Comune partecipante, tale ruolo viene rivendicato anche nell'ambito della formazione del bando dei *Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (Prusst)*, confluito nel D.M.LL.PP. 25/9/98. Il bando definitivo affida la promozione dei programmi ai Comuni, alle Regioni e alle Province, d'intesa con i Comuni interessati, con l'obiettivo della stipula di protocolli di intesa e di accordi di programma quadro per regolamentare l'attuazione degli interventi.

I Prusst prevedono interventi sul sistema infrastrutturale delle aree metropolitane e sui nuovi distretti insediativi, con direttrici di intervento relative, da un lato, alla realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature (puntuali e a rete) di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e orientare occasioni di sviluppo sostenibile e, dall'altro, alla realizzazione di sistemi integrati di attività finalizzate alla realizzazione di insediamenti produttivi e alla riqualificazione di zone urbane centrali o periferiche interessate da fenomeni di degrado.

Se il successo di iniziative come Urban e i Contratti di quartiere hanno determinato il ripetersi dell'esperienza (con i bandi relativi a Urban II, Urban Italia e Cdq II), al contempo i Prusst rappresentano l'«ultima generazione di strumenti complessi promossi dallo Stato» (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000, p. 34), sia per la conclusione del processo di riforma Bassanini con il Decreto 112/98⁴², sia per il conseguente fermento regionale in materia di programmazione complessa. Il D.Lgs. 112/1998 mette infatti ordine nel panorama delle competenze istituzionali, definendo esplicitamente le materie di competenza statale e quelle attribuibili alle autonomie locali⁴³, proprio alla vigilia dell'uscita del bando dei Prusst⁴⁴.

Dopo l'esperienza dei Prusst, il dibattito del nuovo secolo si apre con la constatazione che l'era dei programmi complessi sembra avviarsi a conclusione: i fondi italiani vanno esaurendo (Franz, 2001), i Programmi complessi sono stati esclusi dai capitoli di spesa delle leggi finanziarie susseguitesesi dopo il 2000 e, allo stesso modo, nel periodo di programmazione 2007-2013 le iniziative comunitarie Equal, Leader, Urban e Interreg⁴⁵ sono destinate a decisivi cambiamenti, a seguito della generale riorganizzazione delle risorse necessaria a garantire l'ingresso dei paesi dell'Est. La Terza relazione sulla coesione economica *Un nuovo partenariato per la coesione* presentata dalla Commissione Europea (Ce, 2004) rileva, infatti, quale conseguenza dell'ampliamento dell'Unione a 25⁴⁶, una sostanziale amplificazione delle disparità regionali⁴⁷. Allo scopo

⁴² Tutta la materia confluisce nel D.Lgs. 18 agosto 2000 “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, pubblicato sulla G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, che definisce le competenze dei diversi ordinamenti istituzionali e specifica alcuni strumenti, come l'Accordo di programma.

⁴³ L'art. 1 comma 4 definisce chiaramente i compiti di livello nazionale, che si esplicitano nell'identificazione delle linee fondamentali di assetto del territorio, nel rapporto con l'Unione Europea per la definizione delle politiche urbane e di assetto territoriale, nel monitoraggio delle trasformazioni territoriali e dell'abusivismo, nella promozione di interventi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato.

⁴⁴ Il decreto è approvato ad aprile 1998, il bando Prusst è promosso ad ottobre dello stesso anno.

⁴⁵ Cfr. nota 17.

⁴⁶ Tredici Paesi avevano avanzato la richiesta di entrare a far parte dell'Unione Europea in qualità di Stati membri. Dieci di questi Paesi – Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria – hanno aderito il 1° maggio 2004. Bulgaria e Romania auspicano di poter fare il proprio ingresso nell'UE nel 2007, mentre per la Turchia sono ancora in corso le negoziazioni per l'adesione.

⁴⁷ Ciò è determinato dal fatto che il 92 % degli abitanti dei nuovi Stati membri vive in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione a 25 e con tassi di occupazione di molto inferiore alla

di razionalizzare la gestione dei fondi strutturali, il Rapporto prevede il riassorbimento delle iniziative all'interno di tre priorità comunitarie: convergenza, competitività e cooperazione territoriale⁴⁸.

Il progressivo venir meno dei programmi complessi sembra quindi riconducibile a due prospettive: da un lato, le esperienze maturate in ambito europeo e già esaurite (Ppu) o in conclusione (Urban II) sono destinate ad essere ricomprese con il loro bagaglio di esperienze in un più approfondito e collimato utilizzo dei Fondi Strutturali al fine del miglioramento urbano (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000). Infatti, «prendendo il via dai punti di forza dell'iniziativa Urban, la Commissione intende dare il giusto rilievo alle problematiche urbane attraverso la loro piena integrazione nei programmi di azione» (Ce 2004, p. xxxi)⁴⁹.

Dall'altro lato, i programmi integrati e complessi, dopo l'esperienza dei Pii e dei Pru, sono ormai stati ampiamente recepiti e adattati a livello regionale, attraverso una vasta produzione di leggi specifiche o l'inclusione all'interno delle leggi di governo del territorio⁵⁰. Il più ampio contesto di riforma della pubblica amministrazione, infatti, ha determinato una produzione legislativa in materia da parte di quasi tutte le Regioni, che hanno provveduto, con tempi e modalità differenti, a definire contenuti, iter procedurale e risorse finanziarie dei Programmi complessi di propria pertinenza (Pii e Pru) nonché programmi ad hoc all'interno delle leggi urbanistiche regionali. E' proprio in quest'ambito che tali strumenti si stanno trasformando, da piani di indirizzo a veri e propri strumenti attuativi, nell'ambito di una complessiva riforma della struttura dei piani urbanistici tradizionali (Roda, Segnalini, 2001)⁵¹.

media UE. Di conseguenza, il PIL medio dell'UE 25 sarà inferiore a quello dell'UE 15, per cui alcune regioni prima finanziate dai Fondi Strutturali a valere sull'obiettivo 1 (aree in ritardo di sviluppo), non potranno più avvalersi di tali sovvenzioni. Nel Terzo rapporto sulla coesione, la Commissione prospetta, per il periodo 2007-2013, di mantenere il finanziamento delle aree attualmente ricadenti nell'obiettivo 1 aggiungendovi quasi tutti i territori dei nuovi Stati. Dopo il quarto periodo di programmazione, le aree al di sotto della media europea saranno definitivamente escluse dal finanziamento.

In Italia, questo meccanismo fa sì che, mentre alcune Regioni, come la Calabria, che prima erano sotto la media UE 15, si mantengono ancora al di sotto della media UE 25, altre Regioni la superano, perdendo ogni diritto al finanziamento a partire dal 2014. E' il caso, ad esempio, della Campania.

⁴⁸ In particolare, la *Convergenza* implica il sostegno della crescita e della creazione di impieghi nelle regioni e negli Stati membri meno avanzati, recependo le istanze dell'obiettivo 1. L'obiettivo 2, riguardante il sostegno a zone in declino, è ripreso nel concetto di *Competitività regionale*, perseguibile attraverso l'anticipazione e la promozione del cambiamento. Infine, la *Cooperazione territoriale* è l'ambito all'interno del quale maturano le istanze innovative apprese nella precedente esperienza dell'iniziativa *Interreg*, che diventa dunque un'obiettivo prioritario della politica di coesione dopo il 2006.

⁴⁹ «A tal fine, all'inizio del prossimo periodo di programmazione, ogni Stato membro sarà chiamato a proporre un elenco di aree urbane che trarrebbero beneficio da un'azione specifica nell'ambito dei programmi» (Ce 2004, p. xxxi)

⁵⁰ Per una descrizione del processo di recepimento dei programmi complessi a livello regionale si rimanda al capitolo "Federalismo e programmi integrati. L'evoluzione dei modelli e dei percorsi attivati dagli organismi regionali" in Ombuen, Ricci, Segnalini (2000) e al paragrafo "La produzione legislativa regionale", in Roda e Segnalini (2001).

⁵¹ In questo senso, «non si può non smentire coloro che vedono nei programmi integrati un'esperienza esaurita, tanto più che il generale contesto in cui è in atto il processo di «devoluzione» delle materie statali agli organismi regionali, induce questi ultimi a sviluppare, con sempre maggiore pertinenza, le singole specificità, le singole capacità di proporre soluzioni per lo sviluppo dei sistemi locali, le singole volontà di costruire e dare identità a uno specifico regionale spesso ancora incerto nella percezione dei cittadini» (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000, p.64).

1.2 I programmi complessi in Italia: interpretare l'innovazione

A partire dall'inizio degli anni Novanta, dunque, si sono affermati in Italia strumenti e programmi definiti "complessi" per il compito loro assegnato di «attuare politiche urbane di tipo nuovo, mirate a sancire la fine – o presunta tale - dell'epoca della crescita urbana e converso a diffondere, attraverso appunto nuovi strumenti, pratiche più efficaci di trasformazione urbana e, addirittura, di sviluppo sostenibile del territorio» (Franz, 2001, p. 5).

Se il "nuovo" che è andato costruendosi progressivamente per addizioni successive di leggi, decreti, bandi, delibere, è accolto subito con enfasi ed entusiasmi o con forte diffidenza, oggi, a distanza di più di un decennio, è ormai possibile effettuare una riflessione critica sull'effettiva portata innovatrice di questi strumenti, mettendo in discussione proprio la retorica principale con cui sono maturati, quella dell'innovazione.

1.2.1 Perché occuparsi (ancora) di programmi complessi

Il quadro in cui nascono i programmi complessi è caratterizzato dal tentativo di mettere a punto strumenti di intervento profondamente differenti e complementari a quelli tradizionali, in un clima politico-amministrativo animato anch'esso da una forte tensione al cambiamento, sulla base di concetti pregnanti in tutto il contesto europeo, quali quello della sussidiarietà e dello sviluppo locale.

Nel contesto di una più generale riforma del fare urbanistico⁵², è possibile «ritenerli la risposta – ancorché parziale- alla crisi irreversibile degli strumenti urbanistici tradizionali» (Roda e Segnalini, 2001, p 17). Le procedure e tecniche dei programmi complessi, infatti, sembrano finalmente in grado di colmare le carenze della pianificazione (Ombuen, 1997) in termini di efficienza ed efficacia, inserendosi in un clima di cambiamento che si è andato via via affermando non solo in seguito ai cambiamenti interni al sistema amministrativo italiano, ma anche alle tendenze innescate dall'irrompere sulla scena di un nuovo attore istituzionale, l'Unione Europea. L'intervento comunitario, infatti, può essere visto come «catalizzatore» dei molteplici fenomeni di cambiamento e di innovazione, in quanto promotore di programmi come i Progetti Pilota Urbani e il programma Urban, che hanno innescato anche in Italia, come per contaminazione, processi di «*innovazione materiale e diffusa*» (Janin Rivolin, 2003, p. 336).

In questo contesto di progressiva diffusione dell'innovazione, nel corso degli anni Novanta i diversi programmi complessi si delineano sullo scenario urbanistico quasi con il ritmo di uno all'anno: i Ppu del 1989, i Pii e i Pru sono istituiti nel 1992, i Priu nel 1993, Urban I nel 1994, i Ppu II nel 1996, i Cdq nel 1997, i Prusst nel 1998, Urban II nel 1999. Nel corso di questo avvicendamento, gli entusiasmi iniziali cedono il passo ad una progressiva riflessione critica su questi strumenti e sulla loro capacità di suscitare «*innovazioni consapevoli e riflessive*» (Barbanente, 2002, p. 3). Se il "nuovo" è accolto subito con enfasi, oggi, a distanza di più di un decennio, sono numerosi gli studi e le analisi riguardanti le esperienze in corso, sia relativamente ad un singolo programma, sia in riferimento ad analisi comparate di più categorie di programmi⁵³.

⁵² Cfr. il paragrafo precedente.

⁵³ Per un'analisi della bibliografia relativa ai programmi ed all'individuazione di elementi innovativi comuni e specifici, si rimanda al capitolo 4.

Esprimere un qualche commento in merito all'avvicendamento dei programmi complessi in Italia sembra dunque quasi superfluo, considerata l'ampiezza del dibattito e della bibliografia ad oggi esistente. Tuttavia, in un momento in cui molti programmi giungono a termine, stupisce rilevare una contraddizione, quasi una cesura all'interno del dibattito: da un lato, emerge la consapevolezza della valenza di questi strumenti per il rinnovo delle politiche urbane, in quanto portatori di nuove capacità progettuali, stimolo per un atteggiamento più "manageriale" nella gestione pubblica dei progetti urbani, impulso alla ricerca di partenariati con i privati, propulsione di nuove pratiche di rigenerazione urbana attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini⁵⁴. Dall'altro lato, da più parti viene messa in dubbio l'efficacia dei programmi complessi come strumenti di governo delle trasformazioni urbane (Ceccarelli, 2000), fino a rilevare, pur con i pregi, le potenzialità e le opportunità sviluppate, il «modesto tasso di rinnovamento delle politiche di riqualificazione urbana in Italia» (Palermo, 2001, p. 61).

Dalle analisi delle pratiche in corso emergono infatti dubbi e preoccupazioni circa le «insidie speculative che fatalmente covano tra i più svariati esiti dei "programmi integrati" per la rigenerazione urbana, prosperati nel trascorso decennio» (Janin Rivolin 2003, p. 338; cfr. anche Borri 2000 e Tosi 2000). La possibilità, attraverso l'Accordo di programma, di velocizzare le procedure in caso di difformità con lo strumento vigente, permette a Barbanente di affermare che proprio i programmi complessi «in molte parti del paese, hanno contribuito a dare vita a una prassi estemporanea, e sovente sregolata, di trasformazioni in variante o in contrasto con le previsioni dei piani» (Barbanente 2002, p. 5). Emerge inoltre il dubbio che, nella recente sperimentazione, molti progetti siano stati elaborati con un certo grado d'improvvisazione e con lo scopo evidente di non perdere l'occasione di utilizzare i finanziamenti pubblici (regionali, nazionali, europei) messi a disposizione dalle nuove leggi, soprattutto nelle aree del paese più deboli strutturalmente. Ne risulta un quadro di scelte casuali, di progetti poco unitari, soprattutto laddove le amministrazioni hanno dimostrato capacità inferiori sia sotto il profilo del governo del territorio sia nell'attrezzatura amministrativa⁵⁵.

I risultati sembrano non rispondere alle attese⁵⁶ e l'eccessiva eterogeneità degli strumenti li rende difficilmente riconducibili alla possibilità di avviare una sorta di proceduralizzazione delle esperienze, nella prospettiva di poter meglio riflettere sul loro significato e facilitarne la migliore diffusione (Laino, 2001)⁵⁷. Se questo compito viene

⁵⁴ Le pubblicazioni del Ministero relative ai Programmi di riqualificazione Urbana, Urban e ai Contratti di quartiere offrono un quadro molto approfondito di tali istanze.

⁵⁵ Laddove non esisteva un quadro unitario né sotto il profilo degli obiettivi, né della strumentazione urbanistica per perseguirli, «i programmi – nei migliori dei casi - si sono cullati nella interpretazione di prassi più consuete, riproponendo, il più delle volte, gli interventi tipici della sfera dell'edilizia pubblica. Nei casi meno felici, invece, la complessità è stata interpretata come sommatoria di iniziative di tipo incrementale, divenendo talvolta serbatoio di vecchie liste di attesa o addirittura riproposizione, in forme nuove, di più abitudini» (Roda e Segnalini, 2001, p. 7)

⁵⁶ Significativa, a questo proposito, è la riflessione di Ceccarelli, per cui «Ripercorrere con un certo distacco, ma anche con dolente *pietas*, quanto è stato fatto in questi anni nel nostro paese nel campo della riqualificazione urbana lascia alla fine la bocca amara [...]. Nel nostro paese non mancano i programmi politici, i piani tecnici, gli strumenti giuridici e finanziari, le motivazioni per poter riqualificare la città; manca ohimé (salvo qualche rarissimo caso) l'attuazione di questi programmi e piani. Al massimo ce ne sono brandelli, abbozzi [...]: montagne di progetti, convegni, incarichi di consulenza alla fine producono topolini architettonici e urbanistici. Illusioni e inganni da un lato, piccole e modeste cose dall'altro [...]. Purtroppo i riscontri con la realtà sono deprimenti: lo scarto tra quanto è annunciato, teorizzato e quello che si è veramente fatto e messo a disposizione delle collettività locali è molto forte e in negativo» (Ceccarelli, 2000, p. 121).

⁵⁷ Ciò è esasperato dalla stessa eterogeneità dei programmi, proprio perché sono strumenti diversi tra loro e comportano quindi diversità di risultato dipendenti dai programmi stessi e dalla loro natura, dalla loro

assolto oggi dalle Regioni, di fatto il panorama risulta così variegato che non sembra creare condizioni di chiarezza nella pianificazione e nella macchina amministrativa (Savino, 2001), quanto piuttosto aumentarne la complessità.

In un continuum di posizioni così diverse, che va dall'entusiasmo e dalla piena aderenza ai programmi complessi alla decisa negazione della loro utilità e della loro carica di rinnovamento nel contesto urbanistico italiano, sembra dunque maturo il momento per riflettere sulla effettiva portata innovatrice di questi strumenti, ovvero di esplorare il "nuovo" per comprendere dove diventa "innovativo" e dove, piuttosto, vede deluse proprio le prerogative di innovazione per cui è nato.

1.2.2 Tra nuovo e innovazione, una chiave di lettura dei programmi complessi

Il primo passo nell'esecuzione di una tesi consiste generalmente nell'isolare un campo di interessi, una domanda aperta, una questione emergente (Fedeli, 2003). In questo caso il campo di attenzione è rappresentato dall'insieme variegato dei programmi urbani complessi, che si sono avvicinati nel panorama urbanistico italiano dell'ultimo decennio, ponendosi come strumenti innovativi per i processi di governo del territorio. L'attenzione e l'entusiasmo disciplinare e professionale suscitati dall'introduzione dei Programmi complessi nel corpo della normativa e delle pratiche di pianificazione, hanno assunto, infatti, il concetto di *innovazione* come carattere pregnante e distintivo di questi programmi, in ragione di una precisa volontà di rapidità di esecuzione, valutazione, finanziamento, sviluppo progettuale e attuazione.

La domanda aperta riguarda proprio l'aggettivo "innovativo", che generalmente li accompagna e ne descrive gli esiti. Il dubbio di fondo, che muove la presente ricerca nel tentativo di dare una lettura nuova a fenomeni già ampiamente studiati, è che si sia data eccessiva importanza alle potenzialità innovative di questi programmi, come se dal programma in sé dovesse scaturire spontaneamente la capacità di dare risposta alla crisi della pianificazione. Questo lavoro rappresenta dunque un tentativo di mettere in discussione il paradigma dei programmi complessi come strumenti "innovativi", capaci, in quanto tali, di risolvere situazioni cui le politiche e gli strumenti tradizionali di governo del territorio non avrebbero saputo rispondere.

La questione emergente riguarda dunque l'utilizzo del concetto di innovazione in rapporto a questi "nuovi" programmi: quando e come avviene l'innovazione? Quale tipo di innovazione? A quali costi?

In particolare, occorre prendere atto della traslazione di significato che ha subito lo stesso termine "innovazione", deputato a spiegare fenomeni di cambiamento emblematici e divenuto di uso comune come sinonimo di "nuovo" o "inedito" (Talia, 1995). Sulla base dell'assunto che «non tutto ciò che è nuovo è di per sé innovativo» (Janin Rivolin, 2003, p.3 31), sembra necessario riflettere sul concetto di innovazione nelle politiche e nelle pratiche di riqualificazione urbana che si sono attuate in Italia attraverso i programmi complessi, al fine di discernere gli elementi di effettiva innovazione rispetto a quelli che semplicemente ripropongono, spesso in forma mascherata, pratiche già acquisite.

portata e dal rapporto col contesto: in alcuni casi, i programmi complessi rappresentano un contributo in una logica di intervento generale e guidata dal piano (cfr. capitolo 5 relativamente all'intervento della Spina centrale a Torino); in altri sono lo stimolo per far partire un processo. Non sempre però si tratta di uno stimolo positivo: in alcuni casi sembra accelerare fin troppo rispetto ai tempi di metabolizzazione e di riflessione sulle reali necessità del contesto (cfr. Gabrielli, 2001).

Il punto di partenza è proprio la difformità di opinioni relative alla valenza dei “nuovi” programmi, che ha determinato nel dibattito italiano la necessità di una valutazione dell’efficacia di tali strumenti, per poter effettuare una ponderazione integrata tra sforzi (amministrativo-procedurali, finanziari, tecnico-disciplinari) ed esiti prodotti (Curti, 2001), in una fase in cui numerosi programmi sembrano ormai prossimi alla conclusione, o tanto avanzati da consentire di esprimere valutazioni e bilanci. Si tratta di comprendere le condizioni di trasposizione dell’innovazione determinata dai programmi complessi nel fare urbanistico, in un momento in cui sono molte le Regioni che hanno accolto nella loro legislazione urbanistica i programmi complessi, riformulandone contenuti, procedure e obiettivi all’interno dei propri provvedimenti legislativi, per deputarli strumenti a regime della trasformazione urbanistica, strutturalmente connessi all’attività di pianificazione (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000).

Se, infatti, da un lato «l’“accanimento terapeutico” dispiegato per aggiornare la disciplina della pianificazione, sebbene utile, ha però introdotto talmente tante nuove procedure e nuovi problemi normativi (conflitti con la pianificazione ordinaria e con la legislazione per i lavori pubblici), che sarà necessario ancora lungo tempo perché sia possibile ritenere metabolizzata e finalmente efficace l’innovazione» (Franz, 2001, p.12), dall’altro lato «l’esito naturale sia della fase sperimentale in corso che della nuova generazione di strumenti [...], non può che essere il transito definitivo da quadri urbanistici di variante verso una implementazione dei programmi nella struttura ordinaria della pianificazione» (Ombuen, 1997, p. 42).

In questo contesto di progressiva evoluzione dei programmi complessi, da strumenti occasionali e “anomali” (Aprea, 2003) ad elementi del fare urbanistico ordinario, vale la pena soffermarsi sul tema dell’innovazione perseguita, attivata e radicata da questi programmi: se, da un lato, la portata innovatrice è data quasi per scontata, dall’altro lato occorre esplicitare una riflessione più composta riguardo al complessivo significato e alle differenti declinazioni che questo rinnovamento ha assunto nel corso dell’ultimo decennio. Il tentativo è, quello leggere gli elementi di novità e cambiamento che caratterizzano i programmi complessi non in chiave retorica, ma alla luce di quelli che sono effettivamente gli aspetti più innovativi che li contraddistinguono. Si tratta di individuare se e quali di questi aspetti hanno un’effettiva capacità non solo di dare risposte immediate, ma soprattutto di incidere sui processi meno immediatamente percettibili di governo delle trasformazioni, di modificazione della struttura urbana e dell’organizzazione sociale, di rinnovamento istituzionale e disciplinare (Savino, 2003). Il fine ultimo è di comprendere la valenza che tali strumenti hanno (o non hanno) acquisito nelle politiche urbane e nelle pratiche urbanistiche di pianificazione, per comprendere la capacità dei principi e delle pratiche che li informano di penetrare l’immaginario amministrativo e culturale fino a strutturarsi in formati innovativi del piano urbanistico (Janin Rivolin, 2002).

2. RIFLESSIONI SUL CONCETTO DI “INNOVAZIONE” IN URBANISTICA

Non tutto ciò che è nuovo è di per sé innovativo
(Janin Rivolin, 2003, p. 331)

2.1 Natura del processo innovativo, dalle scienze economiche ai processi territoriali

L’approccio al tema dei programmi complessi secondo la chiave di lettura dell’innovazione richiede necessariamente di chiarire il significato che si intende attribuire a questo concetto. In particolare, circoscrivere il campo d’indagine può essere utile per individuare quali sono le modalità specifiche e gli ambiti nei quali si esprimono le dinamiche innovative innescate dai programmi complessi e quali di queste confluiscono, attraverso di essi, nella pianificazione urbanistica «al fine di conseguire, in questo modo, criteri più efficaci, in grado di distinguere ciò che rappresenta una effettiva inversione di tendenza negli orientamenti disciplinari di lungo periodo da quelle oscillazioni che inducono invece mutamenti superficiali nella prassi pianificatoria più consolidata» (Talia, 1995, p. 121).

L’innovazione non è facile da definirsi, in quanto il tema di per sé implica aspetti di incertezza e processi di apprendimento e adattabilità al cambiamento. Non si pretende dunque di arrivare ad una definizione organica del concetto, ma di individuare alcuni elementi caratteristici che possono essere utili per sviluppare l’analisi, incentrando la riflessione sulle implicazioni dell’innovazione in urbanistica, a partire da un’esplorazione del concetto trasversale ad altri campi del sapere.

Talia (1995) rileva, infatti, alcune importanti differenze tra l’accezione del concetto in relazione alle dinamiche innovatrici proprie dei processi economici, rispetto alle caratteristiche e all’assimilazione del nuovo all’interno delle procedure e degli strumenti di intervento sulle strutture sociali. Se nel settore della ricerca economica e tecnologica vengono esplicitate vere e proprie “politiche per l’innovazione”, (cfr. i finanziamenti ministeriali e dell’UE per l’innovazione tecnologica), per cui l’innovazione è perseguita, assume un carattere tangibile e può addirittura essere oggetto di un diritto di esclusiva - il brevetto-, non così avviene in urbanistica e, in generale, nelle scienze sociali, dove l’innovazione assume un carattere più atipico e trasversale, e non è ugualmente tangibile, proprio perché spesso riguarda comportamenti e modi di porre i problemi, più che prodotti e processi tecnologici.

In questo senso, è sembrato interessante capire le declinazioni del concetto di innovazione e gli spunti di riflessione che ne possono derivare anche da altre scienze, in particolare dalla stessa economia⁵⁸ e dalle teorie dell’azione proprie delle scienze

⁵⁸ Quanto ad una lettura del tema in seno alle scienze economiche, in particolare dell’economia industriale, si rimanda alle teorie di Schumpeter (1971), che hanno conferito all’*economia*

sociali, con un approccio al tema che non intende essere esaustivo, ma incentrarsi sulle sue accezioni nel campo urbanistico.

2.1.1 L'innovazione come cambiamento e anomalia

La traslazione corrente del termine con il concetto di “nuovo” o “inedito” indica una prima caratteristica fondamentale dell'innovazione: il fatto di connotarsi come *cambiamento* rispetto ad una situazione pregressa. L'innovazione, nell'accezione schumpeteriana, altro non è che una *risposta creativa* che si verifica quando «l'economia, o un settore, o alcune aziende di un settore, fanno qualcosa di diverso, qualcosa che è al di fuori della pratica esistente» (Schumpeter, 1971 p. 25). Tale risposta creativa si differenzia dalla *risposta adattiva*, che consiste nell'adattamento ai mutamenti della situazione secondo i canoni della teoria tradizionale e della pratica esistente.

Il primo concetto da sottolineare è dunque quello di cambiamento creativo, in modi differenti da quelli usuali, rispetto al semplice adattamento secondo canoni prestabiliti. In questo senso, l'innovazione è da intendersi come un *processo di sintesi cumulativa* che, dalla percezione di un problema, conduce alla introduzione iniziale di un'innovazione e quindi alla sua progressiva modificazione e miglioramento, fino all'imitazione.

Già Usher (1954) aveva individuato 4 fasi progressive secondo cui si svilupperebbe questo processo a livello micro-economico:

- percezione di un problema;
- preparazione della soluzione (che comprende lo studio del problema e dell'ambiente e lo sviluppo delle competenze necessarie per risolverlo);
- invenzione (come atto di intuizione e comprensione che permette la soluzione del problema);
- revisione critica dell'invenzione (in cui l'invenzione viene adattata al contesto economico, tecnologico e settoriale).

Schumpeter esplicita tale concatenazione in una visione dell'innovazione tendenzialmente ciclica che, a livello macroeconomico, si manifesta attraverso un modello di tipo gaussiano nel quale sono individuabili i seguenti stadi:

1. *Fase di Espansione*: emergenza di un nuovo paradigma tecnologico. È il momento in cui le innovazioni sono soprattutto radicali. Si creano veri e propri grappoli di innovazioni, contraddistinti da molti prodotti e da molte applicazioni nuove. I profitti sono elevati. È una fase d'intensa *distruzione creatrice* e di forte crescita economica.
2. *Fase di maturazione*: il filone tecnologico si inaridisce. Le innovazioni sono perlopiù incrementali. Si fanno meno numerose e meno radicali. Le imprese tendono a concentrarsi. La crescita rallenta. Il profitto diminuisce a causa dell'erosione delle

dell'innovazione la dignità di vera e propria branca del sapere. Questo campo, prepotentemente cresciuto negli ultimi trent'anni, esamina la natura, le caratteristiche, le determinanti e le conseguenze dell'innovazione, la sua diffusione e le dinamiche innovative; i processi di apprendimento, generazione di conoscenza, competizione, selezione, che nascono dalle interazioni tra i soggetti; gli aspetti cognitivi, comportamentali, organizzativi e istituzionali associati all'innovazione. Per una trattazione ampia e completa del concetto di innovazione in economia, si rimanda a Malerba (2002), Antonelli (1999), Guellec (1999).

rendite associate alle posizioni di monopolio e alla riduzione dei prezzi dovuta a una più accresciuta concorrenza.

3. *Fase di Crisi.* E' contraddistinta da fallimenti, dalla recessione, dalla "pulizia del mercato". In questa fase rinasce lo stimolo (o la necessità) di innovare. È una fase in cui si prepara l'emergenza di nuovi paradigmi tecnologici (la necessità aguzza l'ingegno).

4. *Fase di Risanamento.* Ricomincia una fase di ripresa dell'accumulazione, dovuta alla ricerca di nuovi paradigmi innovativi.

In questa scansione, il processo di innovazione presenta tre dimensioni: cognitiva (percezione del problema e invenzione), organizzativa (preparazione) e di adattamento al contesto (revisione), generalmente riferite ad un singolo attore razionale.

Tuttavia, secondo Perulli (1989)⁵⁹, questo processo di tipo ciclico e cumulativo non sarebbe trasferibile in modo diretto alle innovazioni in campo sociale, a causa di alcune differenze dovute alla natura del processo innovativo e dei soggetti che vi partecipano.

Nelle scienze sociali, infatti, il processo innovativo presenta tre elementi caratterizzanti: è un processo ad esito incerto, in cui il soggetto innovatore agisce con una razionalità limitata, e il cui prodotto - le innovazioni, appunto - sono raggruppate nel tempo ed in specifici settori.

L'esito incerto dei processi di innovazione deriva dal fatto che essa può essere compresa solo ex post, non può essere prevista ex ante utilizzando gli schemi di analisi convenzionali. Se nell'economia neo-classica l'attore dispone di razionalità sostanziale (dispone di informazione perfetta ed ha un comportamento massimizzante), quindi «innova solo se l'innovazione è un mezzo razionale rispetto ai propri fini», in realtà «una più realistica osservazione dell'attore innovativo permette di definirlo come un attore che deve fronteggiare altri attori e compiere scelte in condizioni di incertezza» (Perulli, 1989, p. 16). L'innovazione non è dunque prodotta deliberatamente, in modo regolare e razionale, ma risulta, piuttosto, non programmabile, discontinua e imprevedibile.

In questo senso, il processo innovativo non può essere spiegato alla luce di una razionalità sostanziale, quanto piuttosto in riferimento ad un attore dotato di razionalità limitata (Simon, 1967) e di un comportamento soddisfacente e incrementale (Lindblom, 1965)⁶⁰. Inoltre, nelle scienze sociali, l'innovazione non è riferibile ad un singolo attore,

⁵⁹ Il contributo di Perulli (1989) è stato fondamentale, ai fini di questo lavoro, per una interpretazione "allargata" delle teorie economiche dell'innovazione: egli fa una lettura in chiave sociologica delle principali teorie (da Schumpeter a Nelson e Winter, da Khun a Elster) alla luce della domanda "Come la società produce innovazione?". Si tratta di una domanda che esula dalla semplice interpretazione del processo innovativo come fatto della singola impresa, per una concezione allargata di innovazione, in quanto fatto comunitario che nasce dall'interazione tra soggetti diversi, dotati di differenti razionalità. L'interazione tra differenti soggetti è interpretata alla luce delle teorie dell'azione, per evidenziare la necessità di riferire l'innovazione non ad un singolo attore razionale, ma di descrivere l'innovazione come prodotto di forme provvisorie di aggregazione, di giochi cooperativi a somma positiva, di reticoli organizzativi e sistemi locali.

⁶⁰ In economia, tali considerazioni sono recepite dagli evoluzionisti, che si contrappongono ai neoclassici. Entrambe le scuole di pensiero sono debitrice dell'elaborazione teorica di Schumpeter, tuttavia ne approfondiscono aspetti diversi. I *neoclassici* pongono la loro attenzione allo studio di modelli in grado di rappresentare il sistema economico in condizioni di normalità. Il loro punto di partenza è, dunque, un sistema economico in equilibrio, basato sulla concorrenza perfetta, in cui le imprese agiscono con razionalità sostanziale, ovvero dispongono di perfetta informazione e hanno un comportamento massimizzante. Le imprese, nel modello neoclassico, sono spesso svincolate dal contesto istituzionale o settoriale in cui operano. Questo approccio teorico ha il merito di aver saputo tradurre in modelli

ma occorre descriverla come prodotto di forme provvisorie di aggregazione, di giochi cooperativi a somma positiva, di reticoli organizzativi e sistemi locali (Perulli, 1989). Se si considera come attore dell'innovazione non solo la singola impresa, ma le istituzioni che intervengono nel processo innovativo (associazioni, istituzioni, Stato), è evidente che ciascuno di essi presenta diverse razionalità, risorse e ruoli dalla cui interazione risulta una varietà di fenomeni innovativi.

Nel campo della pianificazione, in particolare, la frammentazione della società in una miriade di attori sociali, con dislivelli di risorse e potere, ma comunque in grado di influenzare il processo decisionale, ha introdotto un notevole grado di complessità ed incertezza (Dente, 1989). Le stesse teorie della pianificazione hanno rilevato la manchevolezza del modello di pianificazione "tradizionale", improntato su di una razionalità sostanziale, e la necessità di una svolta innovativa. Sembra, quindi, maggiormente pertinente assumere una definizione di innovazione determinata da attori afferenti ad una razionalità limitata ed a comportamenti di tipo incrementale (Balducci, 1991)⁶¹.

formalizzati la molteplicità dei comportamenti delle imprese di fronte alla sfida tecnologica, illustrando le possibili strategie e il loro impatto sul mercato. Tuttavia, questi modelli non hanno potuto rendere conto di tutte le possibili sfaccettature del processo tecnologico a livello microeconomico (Battagion, 2002). Tali sfaccettature rappresentano invece il campo di attenzione degli *evoluzionisti*, più interessati a situazioni del sistema economico al di fuori dell'equilibrio, a processi di innovazione dinamica e di selezione dell'innovazione. Le imprese, secondo gli evoluzionisti, sono fortemente legate ai contesti storici, tecnologici ed istituzionali in cui operano; esse dispongono di una razionalità limitata e tengono un comportamento di tipo incrementale (Malerba e Orsenigo, 2002).

⁶¹ Per comprendere i due modelli e la loro validità ai fini di questo lavoro, occorre fare riferimento alle principali teorizzazioni relative ai processi decisionali maturate nell'ambito della *Policy Analysis*, con riferimento, in particolare, agli autori "classici" (Lindblom, Simon, March e Olsen), e alla loro lettura comparata in Balducci (1991), e Bobbio (1996). Il paradigma dominante della *Policy Analysis*, derivato dall'economia neoclassica, prescrive una modalità d'azione di tipo razionale, in cui il processo decisionale si configura come processo di massimizzazione: la decisione consiste nell'adottare mezzi che permettano di raggiungere i fini dati nel modo migliore possibile in termini di efficacia ed efficienza. Questo modello di *razionalità sostanziale* (ovvero orientata allo scopo) presuppone che esista una netta separazione tra fini e mezzi, che il processo decisionale possa essere effettuato da un unico decisore in grado di definire il problema ed esplicitare gli obiettivi fin dall'inizio, che problema e obiettivi non mutino nel tempo, che ci si trovi in una situazione di informazione perfetta, ovvero che sia possibile stabilire tutti i mezzi possibili per raggiungere gli obiettivi predeterminati.

Tuttavia, Bobbio (1996) rileva come, rispetto a questo modello, la prassi proponga generalmente decisioni assunte attraverso percorsi tortuosi e accidentati, in cui gli obiettivi non sono del tutto chiari ai partecipanti e in cui le soluzioni scaturiscono piuttosto dall'applicazione di processi diversi, più sconnessi e disarticolati. La riflessione sulla razionalità decisionale porta dunque all'accoglimento dei concetti di *limite*, di *incertezza* e di *parzialità*, corrispondenti alla presenza di soggetti e obiettivi differenti, nonché alla molteplicità e non univocità degli effetti associati ad ogni azione.

A queste differenti implicazioni corrispondono teorizzazioni e modelli decisionali che fanno proprio il concetto di razionalità limitata (March, 1993). Il *modello cognitivo*, o a *razionalità limitata*, proposto da Simon (1967) implica ancora l'esistenza di un unico decisore, il quale tuttavia non dispone di un'informazione completa sul problema, che gli permetta di vagliare tutte le possibili soluzioni. Egli segue dunque un processo di apprendimento, che termina nel momento in cui una soluzione appare abbastanza soddisfacente, a seguito di un continuo aggiustamento tra mezzi e fini. In questo senso, avviene il passaggio da una razionalità di tipo sostanziale, diretta cioè a verificare la bontà dei mezzi alla luce dei fini, ad una razionalità procedurale, che commisura i mezzi a regole e procedure predefinite, ma soggette a continue correzioni attraverso l'esperienza individuale o organizzativa. La decisione maturata nell'ambito di un approccio di tipo *incrementale* deriva da un aggiustamento ininterrotto dei fini nell'ambito di una negoziazione partigiana tra diversi attori (Lindblom, 1965). Il modello del *disjointed incrementalism* dà certamente una migliore restituzione dei contesti decisionali, in quanto prevede che non esista un decisore unico e isolato, quanto piuttosto una molteplicità di decisori caratterizzata da una grande varietà di comportamenti e di interessi.

Un utile riferimento viene da Crosta (1983 e 1984): si tratta del primo tentativo, nel dibattito urbanistico italiano, di dare una definizione esplicita di innovazione, in rapporto ad altri fenomeni quali il mutamento e l'anomalia, proprio a partire dalla contrapposizione tra i due modelli di razionalità, sostanziale e incrementale.

Il modello a razionalità sostanziale ("a priori") della pianificazione tradizionale si esprime generalmente in un'attività di controllo, inteso come processo che, applicando una conoscenza a priori, per la decisione, riscontra gli effetti attesi dall'azione di piano e tenta di rimuovere gli effetti inattesi, in quanto "anomalie", sintomo e fattore di insuccesso. Si tratta di un'ottica di tipo rimediale, per cui l'azione di piano prosegue rimuovendo l'anomalia per ridurre la complessità.

Un'azione di piano effettuata per aggiustamenti incrementali, invece, nel momento in cui si scontra con la realtà e ne individua degli effetti inattesi, comporta un riscontro cognitivo, un re-invento che permette di "imparare" dall'impatto delle politiche con la realtà. Ciò implica l'eventualità di effettuare pratiche anomale rispetto alla prassi, intendendo per *anomalo* ciò che «si scontra, prima che con le leggi [...], con la normalità delle pratiche (stabilizzate, correnti) pubbliche e private» (Crosta, 1984, p. 20).

In un processo di formulazione ed implementazione di una politica, l'anomalia nasce dal rapporto di confronto/scontro tra effetti e problemi, come forma apparente di disorganizzazione rispetto all'organizzazione iniziale (Crosta 1983). Ciò implica un processo flessibile, capace di adattarsi al contesto attraverso continui aggiustamenti tra definizione di problemi e di soluzioni, processo che Crosta definisce di "oscillazione pendolare" di azioni di intervento e re-intervento (disorganizzazione e riorganizzazione) sulle soluzioni precedentemente date (cfr. schema 2).

Schema 2. Processo di formulazione delle politiche (tratto da Crosta, 1983)

problemi	politiche	effetti problemi	innovazioni
formulazione delle politiche	implementazione delle politiche		innovazione delle politiche
<i>organizzazione</i>	<i>disorganizzazione</i>		<i>riorganizzazione</i>

Le fasi di organizzazione, disorganizzazione e riorganizzazione non sono successive, ma semplicemente interconnesse e sovrapposte: esse fanno capo ad una pluralità di attori, comportando la coesistenza di una pluralità di strategie, di organizzazioni etc.

«E si ha transizione dalla disorganizzazione alla riorganizzazione via innovazione (si ha 'governo del mutamento') quando si dà riscontro 'intelligente' dell'anomalia: quando 'si impara' dall'anomalia, e allora la riorganizzazione assorbe (e non riduce) la complessità emersa nella fase di disorganizzazione. L'innovazione 'passa' per le modalità di 'gestione' dell'anomalia: perché si ha innovazione se e quando l'impatto

delle politiche (un effetto complessivamente non voluto), si rivela capace di ridisegnare il campo stesso dei problemi» (Crosta, 1983, p. 48).

L'innovazione è quindi un passaggio, un mutamento sociale, da una situazione pregressa ad una situazione nuova, risultante da un processo che coinvolge più attori e più strategie. Attraverso un processo di mutuo aggiustamento tra problemi e soluzioni, di negoziazione di problemi e soluzioni attraverso le strategie dei diversi attori, è possibile formulare politiche di intervento condivise, anche se anomale.

In questo senso, il processo innovativo è profondamente diverso da quello di innovazione economica e tecnologica, proprio perché non è né cumulativo né sequenziale, ma è determinato da un processo di continua oscillazione pendolare, e «prevede la possibilità concreta (che in campo tecnologico è invece in gran parte teorica, dato che le verifiche di laboratorio consentono di ridurre notevolmente i margini di errore) di abbandonare le nuove acquisizioni se queste non si rivelano conformi alle attese» (Talia, 1995, p. 122).

2.1.2 L'innovazione come processo di apprendimento collettivo (non) intenzionale

L'applicazione di un approccio incrementale all'innovazione comporta il riconoscimento dell'importanza dell'apprendimento e della conoscenza come fonti principali dell'innovazione. Per apprendimento non si intende solamente un processo legato all'esperienza (*learning by doing*) di tipo automatico e senza costi, risultato della semplice acquisizione di informazioni, ma di un apprendimento dall'esperienza finalizzato, di tipo multidimensionale, derivante dello scambio di conoscenze e dall'interazione tra soggetti diversi⁶².

In questo senso, l'innovazione è un “fenomeno collettivo”, in quanto richiede il contributo di una eterogeneità di soggetti diversi che interagiscono tra loro (Montobbio, 2002), quindi il processo innovativo non può essere interpretato come fatto di un singolo attore (in economia, della singola impresa), ma occorre una concezione allargata di innovazione, in quanto fatto comunitario che nasce dall'interazione tra soggetti diversi, dotati di differenti razionalità. Assunto dunque che l'*interazione tra soggetti* è l'elemento fondante di un processo volto a compiere scelte in condizioni di incertezza, questo punto apre la dibattuta questione dell'*intenzionalità dell'innovazione*.

Nell'ambito delle scienze economiche, l'innovazione può essere “prodotta” in modo sistematico ed in contesti specifici (si pensi, ad esempio, ai poli tecnologici). Il distretto industriale rappresenta la forma di aggregazione maggiormente virtuosa a questo scopo, non solo per la formazione di economie di scala e il rafforzamento delle condizioni economiche e produttive della piccola impresa, ma anche in quanto luogo di esplicitazione di un processo collettivo di innovazione (Becattini 2000, Provasi 2002, Viesti 2000): «la capacità innovativa del sistema distrettuale appare, così, il frutto di un insieme di attori, strettamente compenetrati dal punto di vista sociale e produttivo, tale per cui il contributo che ciascuno di essi offre, in termini di esternalità e diffusione delle

⁶² Ancora una volta, si tratta rispettivamente della concezione dell'apprendimento neoclassica vs. quella evoluzionista. Rispetto ad un modo di agire di tipo razionale, per il quale l'attore innovativo cadrebbe in dilemmi propri delle teorie dei giochi (dilemma del prigioniero) relativamente alla necessità di innovare o meno (se un'impresa innova da sola, affronta costi molto alti; ma se non innova e lo fanno le altre, ha comunque delle perdite), secondo il modello evoluzionistico prevalgono giochi di tipo cooperativo. Per un approfondimento relativo alle teorie dei giochi, dal dilemma del prigioniero alla cooperazione, si rimanda ad Axelrod (1985); per una applicazione della teoria dei giochi al modello schumpeteriano e alle sue derivazioni neoclassica ed evoluzionistica, si veda Malerba (2002).

conoscenze, all'avanzamento dell'intero sistema si coniuga con gli input innovativi generati da tutti gli attori» (Lanzara e Ferrucci, 1997, p. 155).

Un simile processo di "produzione" dell'innovazione non appartiene invece all'ambito delle scienze sociali e territoriali, dove l'interazione produce innovazione in modo non deliberato, regolare e razionale, ma discontinuo e imprevedibile (Perulli, 1989), e diventa determinante l'interazione a "legame debole" (Pasqui, 1997, p. 99), permeabile all'assimilazione di anomalie ed effetti inattesi: «produrre innovazione nelle politiche territoriali significa dunque attivare soggetti e contesti entro pratiche di interazione, senza pretendere di ricondurre tali pratiche all'intenzionalità di un agente, sia esso il (presunto) rappresentante legittimo dell' "interesse pubblico" o un qualche attore "strategico"» (*Ibidem*).

Il processo di interazione tra soggetti, descritto da Crosta (1983) con un modello di continua oscillazione pendolare che porta alla riorganizzazione della complessità secondo canoni diversi dalla consuetudine, si configura come processo di *apprendimento collettivo*: per nessuno dei soggetti l'intervento su un problema consiste nel "transitare" dal problema alla soluzione in modo diretto, ma nell' "oscillare" dall'uno all'altro. Rispetto alle pratiche stabilizzate, le pratiche anomale diventano innovative quando questo processo di disorganizzazione e riorganizzazione diventa «comportamento collettivo (sempre senza distinzione tra pubblici e privati), cioè processo di apprendimento che ridefinisce le condizioni stesse rispetto alle quali era risultato anomalo» (Crosta, 1984, p. 20).

Nel campo delle politiche di governo del territorio, dunque, il primo aspetto dell'innovazione che occorre considerare è il fatto di configurarsi come pratica anomala che deriva e, allo stesso tempo, è sancita da un processo di apprendimento collettivo.

Occorre fare alcune precisazioni sul termine "collettivo". Lo stesso Perulli afferma che, generalmente, il termine innovazione ha una connotazione negativa per la società: «...prevale l'immagine di una società che *resiste* all'innovazione, la quale è piuttosto prodotta da attori specializzati, dotati di particolari attributi che si traducono in comportamenti devianti dal corso routinario. Piuttosto che promuovere l'innovazione, la società si difende dall'innovazione [...]. Almeno fino a quando l'innovazione, introdotta da particolari attori e diffusa nella società, non sia divenuta regola, standard (e quindi abbia per ciò stesso cessato di essere "innovazione"» (Perulli, 1989, p. 12). Dal momento in cui l'innovazione emerge come pratica anomala, al momento in cui diventa consuetudine, c'è un lungo periodo di assimilazione dell'innovazione. Tale assimilazione può avvenire solo attraverso un processo di confronto tra gli attori che, nell'ottica di Crosta, porta alla continua revisione dei problemi e degli obiettivi dell'azione, attraverso una negoziazione delle diverse strategie in campo. Si tratta appunto di un processo di apprendimento *collettivo*, proprio perché chiama in causa la società intera (dal promotore dell'azione al partner a chi la subisce, ad esempio gli abitanti) per esplicitare i propri interessi all'interno di modi di operare non consueti. Una volta assimilato il *modus operandi* "anomalo", questo tende a ridiventare legge, a diventare una prassi ordinaria: rimane lo stimolo all'innovazione, che porta ad individuare altre azioni innovatrici⁶³. Ma ciò può avvenire solo una volta che gli attori abbiano compreso il valore dell'innovazione ed abbiano appreso da questo processo.

⁶³ Questa visione dell'innovazione è tendenzialmente ciclica, e può essere rapportata alle 4 fasi del processo di innovazione a livello macroeconomico delineato nel modello macroeconomico di Schumpeter (cfr. paragrafo precedente).

Nell'ambito di queste interazioni, le istituzioni assumono un ruolo basilare. In campo economico il contributo di università, istituti pubblici di ricerca, politiche pubbliche di sostegno alla R-S e alla sua diffusione, istituzioni finanziarie, è fondamentale per sviluppare innovazione, in quanto tali soggetti possono intervenire in diversi modi, che vanno dal semplice finanziamento di attività di ricerca ad un intervento diretto finalizzato alla generazione di innovazione in un'ottica di sistema (Montobbio, 2002). Nelle scienze sociali e territoriali, il contributo delle istituzioni si esplicita non tanto nell'intenzionalità di produrre innovazione, quanto piuttosto come luoghi dell'attivazione dei soggetti alla comprensione del cambiamento. Rispetto al ruolo di finanziatrici e/o propugnatrici di politiche innovative, le istituzioni diventano importanti in quanto soggetti "intelligenti", in grado di apprendere (Donolo, 1997), ovvero come luogo di concertazione e di catalizzazione del consenso sull'innovazione.

Proprio la creazione del consenso rappresenta infatti un nodo importante del processo innovativo nell'ambito delle scienze territoriali. L'apprendimento dell'innovazione non è né facile né scontato, perché la sua dimensione interattiva e collettiva pone alcuni problemi relativi alla creazione del consenso intorno all'innovazione ed alla sua assimilazione. In particolare, Talia (1995) rileva la difficoltà di distinguere l'innovazione maturata nelle politiche a carattere sociale dalla scoperta scientifica, che può essere dimostrata attraverso verifiche sperimentali e argomentata con modelli esplicativi formalizzati. Al contrario, le innovazioni maturate in ambiti disciplinari che non fanno parte del dominio delle scienze esatte, non sono supportate da «un insieme organico di argomentazioni e di strutture formalizzate» che garantiscono la certezza e l'evidenza scientifica. Esse rimangono dunque in balia di «speculazioni e tentativi di confutazione che, a prescindere dall'esito finale, indeboliscono i processi di formazione del consenso su cui si basa in definitiva il successo di ogni comportamento innovativo» (Talia, 1995, p. 122).

Inoltre, l'assimilazione dell'innovazione è compromessa anche dalla difficoltà di distinguere ciò che rappresenta una effettiva inversione di tendenza di lungo periodo rispetto ad oscillazioni e mutamenti che investono la prassi pianificatoria consolidata. L'innovazione tecnologica presenta infatti un campo di azione molto ampio, all'interno del quale le innovazioni possono riguardare nuove forme organizzative, l'apertura di nuovi mercati, l'individuazione di nuovi processi e prodotti; ma spesso, in relazione al contesto, l'innovazione rappresenta la ricombinazione intelligente di conoscenza esistente, oppure l'applicazione di prodotti esistenti ad un nuovo tipo di domanda. Si possono pertanto distinguere innovazioni *radicali* da innovazioni di tipo *incrementale* o di semplice *miglioramento* di tecnologie e processi esistenti.

Nel campo del governo del territorio, non è semplice fare una distinzione così netta, e sarebbe arduo sostenere che all'urbanistica italiana possa applicarsi l'ipotesi di Khun (1969), relativa ad una vera e propria rivoluzione scientifica, secondo la quale quando cominciano ad emergere anomalie ed eccezioni che non sono spiegate dal paradigma dominante, si aprono la strada nuove ipotesi di ricerca da cui originano nuove teorie, attraverso la rottura del precedente paradigma.

In Italia, le istanze di innovazione sono tese, piuttosto, alla revisione del paradigma del piano regolatore attraverso la correzione di alcuni suoi elementi e l'applicazione di nuove procedure e nuovi strumenti, come i programmi complessi o la programmazione negoziata, che si integrano all'interno del processo di pianificazione con una ricombinazione intelligente delle politiche e delle azioni.

2.2 Lo studio del "nuovo" nei programmi complessi: dicotomie utili

Queste prime considerazioni sul tema dell'innovazione, anche se non condotte in modo sistematico e operativo, evidenziano alcuni principi fondamentali che possono rappresentare una base per l'analisi dei programmi complessi: innovazione come *processo*; *apprendimento* e *conoscenza* alla base del processo innovativo; rilevanza delle *interazioni tra soggetti*; ruolo chiave delle *istituzioni*.

Le riflessioni fin qui maturate possono rivelarsi particolarmente utili all'analisi dei programmi complessi. Anche se nel campo urbanistico l'intervento delle istituzioni non comporta mai delle politiche specificatamente mirate all'innovazione, come avviene invece in campo tecnologico, i programmi complessi rappresentano un caso particolare, in quanto messi a punto direttamente a livello centrale, su stimolo dell'UE, per sperimentare nuovi approcci ai temi della rigenerazione urbana. In Italia, tali programmi hanno rappresentato anche lo stimolo per sperimentare nuovi processi e per superare alcuni limiti intrinseci al piano regolatore. Stato e Unione Europea hanno quindi assunto un ruolo fondamentale nel processo innovativo, stabilendo nuove regole (innovazione radicale) e concedendo finanziamenti per sperimentarle e per trarre ulteriori innovazioni (innovazione incrementale o di miglioramento).

Nello studio dei programmi complessi, questi spunti permettono di indirizzare la ricerca delle tracce di innovazione verso l'analisi dei processi di definizione dei programmi e dei loro esiti, per capire quando si sono verificati quei meccanismi di apprendimento che hanno determinato la presa di coscienza, la comprensione della novità e la consapevolezza dell'innovazione. A questo scopo, occorre individuare alcune categorie interpretative utili alla definizione del fenomeno "programmazione complessa" alla luce del concetto di "innovazione".

Se i programmi complessi si delineano come strumenti "anomali" rispetto al fare urbanistico ordinario (Aprea, 2003), il termine "anomalia" non è da intendersi con accezione negativa, come presenza di elementi non riconducibili al modello del fare ordinario e non voluti; piuttosto, come suggerisce Crosta, i programmi complessi rappresentano lo stimolo ad un processo di apprendimento incrementale che, attraverso l'interazione collettiva, determina "qualcosa di nuovo".

Questa espressione nebulosa deve tuttavia essere specificata, per delimitare il campo di osservazione attraverso la definizione del suo oggetto e degli ambiti in cui può considerarsi innovativo. Secondo Indovina (1994), infatti, l'innovazione della pianificazione dovrebbe riguardare diverse questioni, che vanno dallo strumento al suo prodotto. In particolare, la ricerca di soluzioni innovative dovrebbe investire lo strumento di pianificazione, non solo il Prg ma qualsiasi strumento che «nel rispetto delle regole, deve trovare la forma adatta al nodo problematico della situazione data» (Indovina, 1994, p. 62), anche in considerazione della futura gestione e dei soggetti preposti a tale gestione. In riferimento all'innovazione determinata dalla programmazione complessa, proprio il riconoscimento dell'interdipendenza tra problemi e soluzioni pone questioni legate sia agli input ed al processo che essi attivano, sia agli esiti che derivano da questi strumenti.

Allo scopo di definire il campo di indagine dell'innovazione in urbanistica e, in particolare, nell'ambito della programmazione complessa, può essere utile il riferimento a Karrer (1997), che indica due direzioni per una delimitazione del tema: innanzitutto, propone di distinguere tra innovazioni "proprie" dell'urbanistica e innovazioni derivate da altri settori disciplinari. In secondo luogo, distingue tra innovazioni di processo e di

prodotto. Tale ripartizione è approfondita anche da Innes e Booher (1999) nell'ambito della valutazione del *collaborative planning*, insieme alla distinzione tra innovazioni materiali e immateriali. Le tre dicotomie che seguono possono dunque rappresentare utili punti di partenza per l'indagine dell'innovatività dei programmi complessi.

Innovazioni proprie e derivate

La distinzione tra innovazioni "proprie" dell'urbanistica e innovazioni che riguardano "altre" sfere e altri settori disciplinari che interagiscono con il governo del territorio non è facile, basti pensare alle citate innovazioni di carattere procedurale derivanti dalla riforma delle amministrazioni pubbliche (cfr. par. 1.1.3), che l'urbanistica ha fatto proprie, inserendole all'interno dei suoi strumenti. Tra questi, i programmi complessi sono diventati i procedimenti privilegiati per l'aggiornamento dei comportamenti e degli stili di decisione in ambito urbano. Oltre a queste innovazioni, che generalmente interagiscono con l'urbanistica, occorre tenere in considerazione anche i riflessi indiretti delle mutazioni sociali, tecnologiche ed economiche, delle loro proiezioni spaziali e delle reciproche interferenze del governo di queste componenti.

Innovazioni materiali e immateriali

Qualunque processo di innovazione determina esiti di tipo materiale o immateriale. Chiaramente, gli esiti materiali sono facilmente individuabili e riconoscibili, in quanto rappresentano elementi tangibili: la formulazione di regole qualitative, l'istituzione di nuove strutture gestionali, la stipula di accordi. Gli elementi di innovazione materiale possono anche avere effetti indiretti, come la realizzazione di nuove intese per l'implementazione del programma, la costruzione di qualità urbana in seguito all'applicazione delle regole definite nell'ambito del programma.

Olangero, Ortona e Saccomani (2001) rilevano una certa ambiguità del concetto di *risultato*, in particolare nell'ambito delle attività di valutazione indirizzate alle politiche pubbliche, che generalmente viene fatto coincidere con «il prodotto atteso dell'iter seguito da un ente erogatore di finanziamenti, coerentemente con quanto stabilito da una normativa ("è stata effettuata, come previsto, la manutenzione ordinaria di case di edilizia pubblica, è stata ultimata la costruzione della pista ciclabile, è stato aperto un centro d'ascolto per giovani")» (Idem, p. 8). A questo approccio occorre invece sommare anche una attenzione verso gli aspetti trasformativi e migliorativi dell'intervento nei termini della formazione di capitale sociale, di reti di interazione e di fiducia, di capitale politico e di consenso (Innes e Booher, 1999), di «modificazioni di comportamenti ("le case sono state ristrutturate in modo durevole, la gente circola normalmente sulla pista ciclabile, i giovani affluiscono con una certa continuità al centro")» (Olangero, Ortona e Saccomani, 2001, p. 8).

Questi aspetti assumono un carattere prettamente immateriale e possono essere più importanti dei risultati materiali. Tuttavia, occorre rilevare la difficoltà di valutare gli esiti immateriali dei programmi, sia perché possono essere apprezzati soltanto collocandosi in una prospettiva di lungo periodo, sia perché possono essere determinati non solo dalla politica messa in atto in quel momento o in quel contesto (ad esempio, dalle azioni di rigenerazione previste da quello specifico programma complesso), ma anche dal sovrapporsi di altri interventi e politiche (ad esempio, da politiche sociali e occupazionali che interessano l'intera città).

Innovazioni di processo e di prodotto

Una distinzione fondamentale per l'analisi dei programmi complessi riguarda le innovazioni di processo e di prodotto. Se la distinzione tra queste due dimensioni in ambito tecnologico è chiara, in riferimento all'urbanistica occorre fare alcune precisazioni.

Nell'ambito del governo territoriale, le riflessioni in merito agli effetti dell'applicazione di un determinato strumento (sia esso un piano regolatore, un programma complesso o una politica urbana) sono generalmente improntate a rilevare la sua efficacia, cioè la capacità di realizzare gli obiettivi attesi, e la sua efficienza, ovvero la sua capacità di utilizzare le risorse in campo. In genere tale approccio considera gli esiti della pianificazione per lo più in relazione al processo di formazione del piano, in termini di metodi, tecniche, strumenti, modalità di decisione. In una parola, tutta la fase delle procedure, dal processo decisionale a quello valutativo all'implementazione (Balducci 1991, Calvaresi e Caudo 1998).

Tuttavia, alcuni autori (Karrer 1997, Ferraro 1997, Mazza 1998), lamentano la mancanza di considerazioni in merito ai prodotti del piano e ai suoi riflessi sulle trasformazioni territoriali: «si discute dei piani nel momento in cui vengono presentati al committente, o al pubblico più ampio delle riviste, ma sempre considerandoli come prodotti in sé conclusi, come tappe del curriculum del progettista, o come tasselli del dibattito sullo stato della disciplina. Dopo la loro adozione, l'interesse rapidamente svanisce [...]. Ma cosa è successo nel frattempo?» (Ferraro, 1997, p. 71).

L'innovazione in urbanistica dovrebbe, invece, riferirsi anche al prodotto di piani e programmi, se si parte dal presupposto che «il programma ed il progetto urbano sono [...], ad uno stesso tempo, prodotti del processo di decisione - pianificazione o semplicemente parte del procedimento amministrativo urbanistico, e mezzi per costruire assetti fisici, sistemi d'uso, forme di management di spazi naturali, di territori costruiti, città e loro porzioni» (Karrer, 1997, p. 134). Si tratta di non considerare solamente il processo di concezione del piano, ma anche quello della valutazione degli effetti, in termini di assetti territoriali, definizione degli usi del suolo, forme di gestione dei programmi.

Anche quando si parla di innovazione in relazione ai programmi complessi, generalmente si fa riferimento alla sfera del procedimento: al rapporto con gli strumenti esistenti, alle modalità di costruzione della decisione, ai soggetti che vi partecipano. Poche sono invece le riflessioni disciplinari relative agli assetti fisici determinati dal programma – soprattutto se in variante al piano regolatore -, alle forme spaziali derivate dall'implementazione del programma, alla qualità delle realizzazioni, alle forme di gestione degli spazi collettivi che si sono venute a creare, in una parola al "prodotto" del processo di pianificazione attuato attraverso il programma complesso. Come se l'obiettivo, il prodotto di tale processo fosse il programma complesso in sé, e non la sua attuazione, che viene generalmente valutata solo in base all'investimento finanziario effettuato con il programma (cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2002).

Al contrario, in questo lavoro si dovrà tenere in considerazione una doppia dimensione del programma complesso:

- come prodotto di un processo decisionale, quindi come risultato dell'interazione di diversi soggetti che ha determinato l'attivazione di reti e risorse (risultati immateriali) per la costruzione dello strumento complesso, la sua traduzione in un documento e in accordi formalizzati (innovazioni materiali); in questo senso, si

parlerà di innovazione di processo proprio in riferimento a tutto il processo di definizione del programma;

- in quanto mezzo per tradurre il processo decisionale in assetti e forme di gestione del territorio; si parlerà allora di *innovazione di prodotto* intendendo gli esiti finali determinati dal programma.

Il riferimento all'innovazione di prodotto, dunque, non è al programma complesso come prodotto del processo decisionale, ma ai suoi esiti. In questo senso, il programma diventa piuttosto uno strumento per veicolare innovazioni, il cui esito sono risultati materiali e immateriali relativi agli assetti spaziali, alla relazione con il contesto urbano, alla creazione di reti e di capitale sociale, alle forme di gestione, agli eventuali effetti moltiplicatori attivati dal programma.

3. LA RETORICA DEL “NUOVO” NEI DOCUMENTI ISTITUTIVI DEI PROGRAMMI COMPLESSI

Questa iniziativa non potrà mai affrontare esaurientemente quella che può considerarsi una delle più complesse problematiche della società contemporanea. Più modestamente, essa mira ad inserirsi in un disegno di vasta portata, fungendo da catalizzatore mediante progetti di punta intesi a migliorare in modo durevole le condizioni di vita degli abitanti delle città.

(Ce, comunicazione istitutiva di Urban I, 1994)

3.1 L'analisi comparata dei bandi e dei documenti istitutivi dei programmi complessi

Le mutate condizioni del contesto, nonché la necessità di superare i limiti degli strumenti di pianificazione tradizionali, trovano una risposta innovativa nell'introduzione dei programmi complessi all'interno del fare urbanistico ordinario. Si tratta tuttavia di una risposta di carattere fortemente eterogeneo, in quanto il panorama di strumenti atti ad intervenire su problemi specifici delle città, in contesti molto complessi, è ad oggi molto vasto e variegato.

I programmi urbani complessi si presentano come strumenti differenziati nei contenuti, negli obiettivi, nei soggetti, negli ambiti di riferimento. La loro marcata differenziazione può essere spiegata proprio con la necessità di dover metter a punto strumenti di intervento profondamente differenti da quelli tradizionali, in un momento di frammentazione socio-economica e di incertezza politica, e in assenza di un quadro di riforma organico degli strumenti urbanistici (cfr. cap. 1). Questo contesto, secondo Roda e Segnalini, «ha, implicitamente, costituito lo stimolo probabilmente più forte a metter a punto strumenti che via via sono stati sperimentati e poi affiancati da altri programmi con caratteristiche diverse e complementari allo stesso tempo» (Roda, Segnalini, 2001, p. 5). Si tratta dunque di un processo di innovazione avvenuto attraverso modelli molteplici e sperimentali, mutevoli nel tempo e capaci di adattarsi alle esigenze contestuali ed ai cambiamenti di paradigma, piuttosto che rifarsi nuovamente a strumenti rigidi e ancorati a paradigmi operativi ormai obsoleti.

Questa sperimentazione avviene a diverse scale: a livello nazionale, con l'elaborazione di programmi centrali da parte dello Stato; a livello regionale, con soluzioni che tentano di dare organicità alla materia; a tutti i livelli, un notevole impulso deriva dall'intervento dell'Unione Europea, con la messa a punto dapprima dei Programmi Pilota Urbani e poi di Urban, giunto ora alla seconda edizione.

In questo quadro, l'analisi che segue mira all'individuazione degli elementi di innovazione che hanno reso i Programmi complessi fondamentali per il superamento dei limiti della pianificazione tradizionale. Rispetto all'obiettivo della tesi, a fronte di un approfondimento bibliografico sul tema, un'analisi diretta sulle fonti originarie degli strumenti complessi (leggi e decreti istitutivi, bandi, comunicati e guide) può fornire un'utile base informativa di partenza.

Un approccio al tema può essere quindi fornito da un tentativo di individuare gli elementi di innovazione a partire dall'oggetto e dalle finalità degli stessi programmi, seguendo l'evolversi delle esperienze attraverso il susseguirsi di leggi, decreti, bandi.

Considerato che, ad oggi, esistono numerosi testi che assolvono il compito di dare una definizione dei singoli programmi, presentandoli nelle loro caratteristiche (Ombuen, Ricci, Segnalini 2000, Roda e Segnalini 2001, Cremaschi 2001), l'analisi che segue fornisce una panoramica della materia finalizzata non a dare una definizione "da manuale"⁶⁴ di ciascun programma, quanto piuttosto a far emergere quelli che, nelle retoriche utilizzate, sono assurti come elementi innovativi rispetto alle pratiche pregresse.

In particolare, l'analisi è stata effettuata in due step successivi. Innanzitutto, un primo approccio alla materia è dato dal tentativo di fare una sintesi delle caratteristiche principali di ogni programma, utilizzando una matrice di lettura comune. Tale sintesi, effettuata attraverso la lettura dei bandi e dei documenti istitutivi di ciascun programma, è resa dalle tabelle 1 e 2, nelle quali sono stati considerati rispettivamente l'oggetto e gli obiettivi dei programmi, così come espressi nei documenti istitutivi (Tab. 1) ed i soggetti e le procedure previste dai bandi per l'ottenimento dei finanziamenti e l'attuazione dei programmi (Tab. 2).

La prima tabella riporta dunque gli estremi dei provvedimenti ed i caratteri generali, oltre ai criteri di priorità che permettono di individuare il target specifico di ciascun programma, ovvero di specificarlo rispetto a quanto enunciato nell'oggetto e nelle finalità. La tabella 2 riguarda invece i soggetti coinvolti dal programma, considerando sia i soggetti promotori che quelli proponenti, nonché il soggetto preposto alla selezione e successivo finanziamento delle proposte. Dal punto di vista delle procedure, si è dato rilievo non tanto alle forme di presentazione e selezione dei progetti, piuttosto simili, quanto a specifici elementi che sono correlati alle finalità dei programmi e possono rappresentare una novità rispetto alle procedure ordinarie, quali la previsione di forme istituzionali di decisione sia tra enti pubblici che tra questi e gli enti privati, la possibilità/obbligatorietà del concorso di risorse private, il rapporto tra il programma e gli strumenti urbanistici vigenti.

Proprio in base alla lettura di questa tabella, il successivo paragrafo 3.2 riporta gli elementi di novità che, in base alla lettura delle tabelle, è possibile estrapolare da ciascun programma, per individuare, tra gli elementi di "novità" che emergono via via, quelli che possono essere considerati come innovativi. In questo senso, diventa importante la comprensione del linguaggio utilizzato nella stesura della legge, del decreto o del bando, soprattutto quando utilizza retoriche relative all'innovazione e alla sperimentazione. Infine, il capitolo si conclude con un'analisi evolutiva delle tematiche innovative rilevate dall'analisi comparata di ciascun programma (Cfr. par. 3.3).

⁶⁴ Una efficace presentazione critica dei programmi, che esula dal manuale "in senso stretto" per dare conto anche dei limiti e dello stato di attuazione, è contenuta in Roda e Segnalini (2001)

Tab. 1. Oggetto e obiettivi del programma

Programma	Normativa di riferimento	Oggetto	Obiettivi	Caratteristiche	Priorità
Progetti Pilota Urbani (Ppu I e II)	Fesr 1989-93, 1994-99, art. 10	Zone caratterizzate da: <ul style="list-style-type: none"> • degrado sociale ed economico • centri storici degradati • carenze nella pianificazione del suolo • mancanza di integrazione tra attività di ricerca e sviluppo e piccole e medie imprese • dismissione industriale 	<ul style="list-style-type: none"> • migliore pianificazione e correzione degli effetti di una crescita urbana squilibrata • rigenerazione delle zone urbane in difficoltà • promuovere il partenariato tra settore pubblico e privato 	<ul style="list-style-type: none"> • Approccio integrato alla rigenerazione urbana • Aumento della competitività tra le città dell' UE • Creazione di impiego e lotta all' esclusione sociale • Sviluppo urbano sostenibile • Organizzazione e sviluppo del partenariato 	<p>Aree obiettivo 1 e 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aree a forte tensione abitativa caratterizzate dalla compresenza di degrado abitativo e sociale • compresenza di finanziamenti privati
Programmi Integrati di Intervento (Pii)	Art. 16, legge 17 febbraio 1992, n. 179 Del. CIPE del 16 marzo 1994, art. 5.2	<ul style="list-style-type: none"> • Zone di dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana. • Zone in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova urbanizzazione • Ambiti residenziali e intorno 	Riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale con opere di urbanizzazione primaria e secondaria	<ul style="list-style-type: none"> • pluralità di funzioni • integrazione di diverse tipologie di intervento • concorso di più operatori • risorse pubbliche e private • ottenimento, a parità di investimenti pubblici, del massimo dei risultati sul versante dei benefici sociali 	<ul style="list-style-type: none"> • presenza di soggetti e finanziamenti privati • previsione di una quota di alloggi da destinare a lavoratori dipendenti e/o a categorie sociali deboli
Programma di Recupero urbano (Pru)	art. 11, L.493/93 DM. LL.PP. 1 dicembre 1994	Insedimenti di edilizia economica e popolare ed aree contigue.	Recupero di quartieri di edilizia economica e popolare, attraverso: <ul style="list-style-type: none"> • ristrutturazione • manutenzione edilizia • inserimento di servizi e di interventi residenziali e non su aree contigue. 	<ul style="list-style-type: none"> • unitarietà della proposta, determinata dall' integrazione organica delle diverse zone urbane e dalla correlazione tra le diverse tipologie di intervento • concorso di risorse pubbliche e private • concorso di soggetti pubblici e privati anche associati 	<ul style="list-style-type: none"> • aree urbane e metropolitane (comuni con più di 300.000 ab.) • aree industriali dismesse
Programma di riqualificazioni urbane (Priu)	art. 3, L. 179/92 D.M.LL.PP. 21 dicembre 1994 D.M. LL.PP. 20 giugno 1995 D.M. LL.PP. 29 novembre 1995 D.M. LL.PP. 28 aprile 1997 D.M. LL.PP. 30 ottobre 1997 Cer, Guida ai programmi di riqualificazione urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Parti degradate di città (degrado edilizio, urbanistico, ambientale, economico, sociale) • Aree urbane e metropolitane (comuni con più di 300.000 ab., capoluoghi di provincia) • Comuni con presenza di aree industriali dismesse • Comuni ricadenti in ambiti di forte trasformazione economica 	<ul style="list-style-type: none"> • Ricofigurazione spaziale e funzionale di parti degradate di città • Recupero edilizio e funzionale, attraverso realizzazioni di urbanizzazioni primarie e secondarie, interventi residenziali e non. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insieme organico di interventi e private • Sinergia tra risorse pubbliche e private • Ridistribuzione dei vantaggi economici nell' ambito urbano 	<ul style="list-style-type: none"> • aree urbane e metropolitane (comuni con più di 300.000 ab.) • aree industriali dismesse

Programma	Normativa di riferimento	Oggetto	Obiettivi	Caratteristiche	Priorità
Urban I	Fse e Fers 1994-99 Com 94/C 180/02	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiti urbani superiori a 100.000 abitanti, connotati da: forte concentrazione di problemi sociali, ambientali ed economici • estensione limitata e geograficamente identificabile 	<ul style="list-style-type: none"> • Rivitalizzazione economica e sociale sostenibile • Sostegno a PMI • Promozione dell' occupazione a livello locale • Potenziamiento e adeguamento dell' offerta di servizi sociali • Miglioramento delle infrastrutture e dell' ambiente • Coinvolgimento delle risorse locali 	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo di un insieme coerente ed equilibrato di misure di sviluppo economico, di integrazione sociale e di protezione dell'ambiente • Ricomposizione locale delle politiche fisico-ambientali ed economico-sociali attraverso la molteplicità degli assi di intervento • Integrazione degli interventi finalizzata al miglioramento dei principali fattori di criticità locale (il riassetto fisico e urbanistico passano in secondo piano) • Composizione delle risorse fondata sul partenariato e sulla partecipazione di più livelli di governo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiti ricadenti all' interno di: <ul style="list-style-type: none"> • aree dell' Obiettivo 1 (ritardo strutturale) • aree dell' obiettivo 2 (dismissioni industriali) • Progetti di carattere dimostrativo con riguardo alla promozione dell' occupazione locale
Urban II e Urban Italia	Fse e Fers 2000-06 Com 290/96 DM. LL. PP. 7 luglio 2000 L. 388/2000, art. 145, comma 86	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiti urbani superiori a 50.000 abitanti (20.000 se compresi in province con aree metropolitane) comprendenti: <ul style="list-style-type: none"> • centri storici in declino • aree investite da processi consistenti di crisi produttiva • quartieri ad alta densità abitativa e forte degrado sociale • periferie e centri urbani ricadenti nelle province di città metropolitane con problemi di congestione, degrado sociale e ambientale, marginalità • aree di insediamenti diffusi, contraddistinte da gravi carenze infrastrutturali 	<ul style="list-style-type: none"> • Rivitalizzazione economica e sociale sostenibile • Sostegno a PMI • Promozione dell' occupazione a livello locale • Potenziamiento e adeguamento dell' offerta di servizi sociali • Miglioramento delle infrastrutture e dell' ambiente • Coinvolgimento delle risorse locali 	<ul style="list-style-type: none"> • Complementarità del programma rispetto ad altri programmi di iniziativa comunitaria e dell' amministrazione centrale o locale • Coinvolgimento delle risorse locali; • Promozione del partenariato • Procedure concorsuali per l' ottenimento dei finanziamenti; • Dimensione dell' intervento tale da incidere su tutta la riorganizzazione urbana; • Ricerca di alta visibilità degli interventi per un riscontro immediato dell' efficacia del programma attraverso interventi su aree molto ristrette (Programma di tipo esplicitamente dimostrativo) 	<p>Area Obiettivo 1 caratterizzate dalla presenza di almeno 3 fattori di criticità:</p> <ul style="list-style-type: none"> • elevato tasso di disoccupazione • scarsa attività economica; • notevole povertà • esigenza di riconversione socio-economica • forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, • basso livello d' istruzione • elevata criminalità; • andamento demografico precario; • ambiente molto degradato

Programma	Normativa di riferimento	Oggetto	Obiettivi	Caratteristiche	Priorità
Contratti di quartiere I (Cdq I)	DM. LL.PP. 22 ottobre 1997 L. 21/01	Quartieri segnati da: • diffuso degrado delle costruzioni e dell' ambiente urbano • carenze di servizi • scarsa coesione sociale • mercato disagio abitativo • Compresi in PEEP e nei comparti di recupero urbanistico ex lege 57/78, 392/78, 47/85	• recupero edilizio attraverso operazioni di manutenzione (finanziate con i fondi per l'edilizia sperimentale) • miglioramento della coesione sociale • miglioramento della condizione abitativa • rigenerazione sociale (occupazione, formazione) • risparmio nell'uso delle risorse naturali disponibili, contenimento delle risorse energetiche • accrescimento della dotazione dei servizi di quartiere, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali occorrenti • miglioramento della qualità abitativa ed insediativa attraverso il perseguimento di più elevati standard ambientali	• integrazione, non solo tra azioni edilizie e sociali, ma anche tra queste e interventi riguardanti il risparmio energetico e la sperimentazione in campo tecnologico e tipologico • partecipazione e processi di incremento della consapevolezza sociale (empowerment) • attenzione alla qualità urbana (morfologica, ecosistemica, fruitiva, procedurale, sociale)	• Sistema di valutazione a punti basato su: • caratteri del comune • caratteri dell' ambito di intervento • caratteri del Cdq • presenza ed entità di finanziamenti apportati da altri soggetti pubblici e privati • caratteri del progetto preliminare sperimentale • caratteri del programma di sperimentazione • presenza di finanziamenti regionali
Contratti di quartiere II (Cdq II)	L. 21 del 08/02/2001 DM. LL.PP. 27 dicembre 2001 DM. LL.PP. 23 aprile 2003	• Idem	• riqualificazione edilizia • miglioramento delle condizioni ambientali • adeguamento e sviluppo delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni di servizi pubblici e privati • integrazione sociale • incentivazione dell' offerta occupazionale • recupero o ricostruzione dei manufatti colpiti da eventi sismici o pubbliche calamità.	• integrazione, non solo tra azioni edilizie e sociali, ma anche tra queste e interventi riguardanti il risparmio energetico attraverso programmi di solarizzazione degli edifici • attenzione alla qualità urbana (morfologica, ecosistemica, fruitiva, procedurale, sociale) • - partecipazione e processi di incremento della consapevolezza sociale (empowerment)	• Idem

Programma	Normativa di riferimento	Oggetto	Obiettivi	Caratteristiche	Priorità
Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (Prusst)	DM. LL.PP. 8 ottobre 1998 DM. LL.PP. 28 maggio 1998	Ambiti territoriali (sub-regionale, provinciale, intercomunale, comunale) individuati sulla base delle caratteristiche fisiche, morfologiche, culturali e produttive e caratterizzati da deficit e criticità infrastrutturali	<ul style="list-style-type: none"> • Riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado • Realizzazione, adeguamento e completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano • Sviluppo dell' occupazione, della formazione professionale, delle condizioni del credito • Ampliamento e realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, promozione turistico-ricettiva 	<ul style="list-style-type: none"> • promozione e orientamento di occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, • attenzione all' aumento di benessere della collettività • sistema integrato di attività • valorizzazione del capitale fisso sociale • ordinamento e/o affiancamento sul territorio degli interventi previsti da altre iniziative avviate sulla base di strumenti negoziali (contratti d' area, patti territoriali) 	<ul style="list-style-type: none"> • sistemi metropolitani caratterizzati dal deficit infrastrutturale (mobilità, interconnessioni tra nodi); • distretti insediativi che richiedono una migliore strutturazione della loro articolazione infraregionale • sistema degli spazi di transizione e integrazione • sistema delle attrezzature sia a rete che puntuali di livello territoriale e urbano.
Progetti Integrati di Intervento (Pit)	QCS Obiettivo 1 2000-2006, artt. 3.10 e 6.4.7 Decisione della Commissione n. C 2050 del 1° agosto 2000 Ministero dell' Economia e delle Finanze, Linee Guida per l' implementazione dei progetti integrati nei programmi operativi ob. 1, ottobre 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Contesti territoriali o tematici interessati da azioni intersettoriali, connotate da una " massa critica" adeguata, strettamente coerenti e collegate, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. • La scelta della dimensione territoriale o demografica è demandata alle Regioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Collegamento e finalizzazione ad un obiettivo comune di azioni diverse che rispondono a principi di integrazione e concentrazione • Controllo della complessità attraverso modalità di attuazione e gestionali unitarie, organiche e integrate <p>Obiettivi specifici:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asse I: Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse naturali) • Asse II: Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse culturali) • Asse III: Valorizzazione delle risorse umane (Risorse umane) • Asse IV: Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi locali di sviluppo) • Asse V: Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città) • Asse VI: Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e nodi) 	<ul style="list-style-type: none"> • integrazione progettuale, sia funzionale che territoriale, attraverso un' idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa • riferimento territoriale del complesso delle azioni programmate • modalità operativa di attuazione di Assi e Misure diverse (non articolazione aggiuntiva ma trasversale) 	<ul style="list-style-type: none"> • esclusivo appannaggio delle Regioni • obiettivo 1: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise (che beneficia del sostegno transitorio) • altri criteri possono essere fissati dalle Regioni

Tab. 2. Soggetti coinvolti e procedure

Programma	Soggetti promotori	Soggetti proponenti	Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Forme istituzionali di decisione	Concorso di risorse private	Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti
Progetti Pilota Urbani (Ppu I e II)	Comuni	Comune, altre amministrazioni, aziende municipalizzate e a partecipazione pubblica, imprese e soggetti privati.	Unione Europea attraverso il Ministero LL.PP.	Concertazione tra i soggetti interessati	Facoltativo	Non sono previste varianti agli strumenti esistenti.
Programmi Integrati di Intervento (Pii)	Comuni	Comune, IACP, Province, Proprietari delle aree, operatori del settore edile, singoli o riuniti in consorzio	Ministero LL. PP., Cer, attraverso trasferimenti alle Regioni (nel caso di specifiche legislazioni regionali)	Accordo di programma	Facoltativo e costituente criterio di priorità	Sono previste varianti previa stipula di Accordo di programma. Il programma rappresenta uno strumento attuativo di piani di recupero ex L.457/78, art. 28, di piani particolareggiati o altri strumenti equiparabili, anche ai sensi delle leggi regionali.
Programma di Recupero urbano (Pru)	Comuni, IACP	Comune, IACP, altre amministrazioni pubbliche statali o locali, operatori privati (imprese di costruzione, cooperative di produzione e lavoro, cooperative di abitazione)	Ministero LL. PP., Cer, attraverso trasferimenti alle Regioni (nel caso di specifiche legislazioni regionali)	Accordo di programma tra istituzioni	E' di fatto obbligatorio. Se è necessaria una variante al piano, occorre una comparazione economica delle convenienze pubbliche e private (cfr. Prui).	E' possibile procedere in variante attraverso la stipula di un Accordo di programma, promosso dalla Regione e ratificato dal Consiglio comunale. Nella determinazione del valore economico dell' intervento occorre considerare la valorizzazione fondiaria derivante dalla variante.

Programma	Soggetti promotori	Soggetti proponenti	Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Forme istituzionali di decisione	Concorso di risorse private	Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti
Urban I	Comuni	Comune, altre amministrazioni, aziende municipalizzate e a partecipazione pubblica, imprese e soggetti privati.	Unione Europea attraverso Ministero LL.PP. (Dicoter); il contributo europeo è subordinato allo stanziamento di una somma di pari entità da parte dell'ente locale.	Protocollo di intesa, Accordo di programma Forme di informazione e partecipazione degli abitanti	Obbligatorio	Il programma rappresenta uno strumento attuativo del piano in vigore (Prg o PPE).
Urban II e Urban Italia	Comuni	Comune, altre amministrazioni, aziende municipalizzate e a partecipazione pubblica, imprese e soggetti privati.	Idem	Attivazione di forme di partenariato Partecipazione di altri soggetti pubblici e privati, organizzazioni non governative e soggetti già operanti nell' ambito prescelto Ricorso a procedure negoziali previste dall' ordinamento	Obbligatorio	Necessità di " congruenza" con la pianificazione nazionale e regionale
Contratti di quartiere I (Cdq I)	Comuni	Amministrazioni pubbliche di livello centrale e locale, associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato (ONLUS, cooperative sociali), operatori privati	Ministero LL.PP. (Cer), Regioni (propongono al Cer massimo 5 progetti, il Cer compie la selezione nazionale, trasmette alle Regioni i fondi che queste trasmettono ai Comuni). Devono confluire sui programmi altre risorse pubbliche, eventualmente comunitarie.	Accordo di programma Convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati	Obbligatorio: oltre al finanziamento privato, è previsto anche quello di soggetti del terzo settore, in particolare per lo sviluppo di azioni di tipo sociale.	Il Cdq deve essere conforme alla strumentazione urbanistica vigente e per l' attuazione occorre la redazione di un Piano di Recupero. Non sono previste varianti.

Programma	Soggetti promotori	Soggetti proponenti	Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Forme istituzionali di decisione	Concorso di risorse private	Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti
Contratti di quartiere II (Cdq II)	Idem	Idem	Trasferimento di fondi dal Ministero Infrastrutture e Trasporti (ex Min. LL.PP.) alle Regioni, che predispongono il bando e selezionano i progetti con commissione mista (1 presidente designato dal ministero, 3 membri ministeriali e 3 regionali)	Accordo di programma Convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati Ricorso a forme di partecipazione degli abitanti	Idem	Il Cdq deve essere conforme alla strumentazione urbanistica vigente e per l' attuazione occorre la redazione di un Piano di Recupero. Non sono previste varianti.
Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (Prusst)	Regioni, Province, Comuni (singolarmente o in consorzio)	Enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni), altre amministrazioni pubbliche, (Camere di Commercio, società e imprese a partecipazione pubblica, IACP, Asl, etc.), soggetti privati (associazioni di categoria, imprenditori, istituti bancari).	Ministero LL.PP. (Dicoter.), Regioni (Valutazione ex ante). Le risorse ministeriali riguardano solo le attività di progettazione. Oltre a queste, il programma deve coinvolgere risorse pubbliche (somme non spese per i PRIU, altre risorse pubbliche, fondi comunitari) e private.	Intese e programmi d' intesa (non meglio specificato) Accordo di programma Formazione di Società Miste (ex lege 142/90 art. 22/e)	Obbligatorio e pari ad almeno 1/3 dell'investimento totale previsto.	Deve sussistere la coerenza dei programmi con i documenti di pianificazione urbanistica e territoriale esistenti. Sono previste varianti previo Accordo di programma.
Progetti integrati territoriali (Pit)	Regioni	Enti locali (non precisato ma demandato alle regioni: «Progetti territoriali che originano dai territori, o dalla stessa amministrazione regionale». Linee guida, p. 4)	Regione; Ministero dell' Economia e delle Finanze per assegnazione del 6% della riserva nazionale per la premialità	Strumenti della programmazione negoziata: Patti territoriali, Contratti d' area e Contratti di programma	Non obbligatorio ma prioritario	Coerenza all' interno del Qcs e del Por.

3.2 Caratteri ed elementi di “novità” dei programmi complessi

Al fine di individuare quelli che possono essere considerati gli elementi innovativi dei programmi complessi dello scorso decennio, l'analisi che segue riporta i caratteri di “novità” estrapolati da ciascun programma, in base alla lettura delle tabelle 1 e 2 e ponendo una particolare attenzione alle retoriche ricorrenti.

3.2.1 I Progetti pilota urbani (Ppu)

Nell'ambito dei fondi strutturali dedicati alle Iniziative comunitarie, l'Unione Europea ha istituito due strumenti d'azione: i Progetti pilota urbani ed i Programmi di Iniziativa Comunitaria Urban. L'articolo 10 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) è espressamente dedicato a finanziare progetti o studi pilota riguardanti lo sviluppo regionale a livello comunitario. Attraverso questo finanziamento, che rappresenta appena l'1% del totale dei fondi Fesr, per due diversi periodi (1989-93 e 1994-1999) la Commissione europea ha cofinanziato *Progetti pilota urbani* rivolti alle città in difficoltà e in ritardo di sviluppo.

Nella prima fase, sono state coinvolte 33 città europee appartenenti agli 11 Stati membri della Comunità. La spesa totale degli interventi ammontava a 204 milioni di ecu, di cui circa la metà, 101 milioni di ecu, veniva interamente coperta dal contributo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Scheda Programma	Progetti Pilota Urbani (Ppu I e II)
Normativa di riferimento	Fesr 1989-93, 1994-99, art. 10
Oggetto	Zone caratterizzate da: degrado sociale ed economico centri storici degradati carenze nella pianificazione del suolo mancanza di integrazione tra attività di ricerca e sviluppo e piccole e medie imprese dismissione industriale
Obiettivi	- migliore pianificazione e correzione degli effetti di una crescita urbana squilibrata - rigenerazione delle zone urbane in difficoltà - promuovere il partenariato tra settore pubblico e privato
Caratteristiche	Approccio integrato alla rigenerazione urbana Aumento della competitività tra le città dell'UE Creazione di impiego e lotta all'esclusione sociale Sviluppo urbano sostenibile Organizzazione e sviluppo del partenariato Integrazione di singoli progetti in un programma di rigenerazione più ampio
Priorità	Aree obiettivo 1 e 2
Soggetti promotori	Comuni
Soggetti proponenti	Comune, altre amministrazioni, aziende municipalizzate e a partecipazione pubblica, imprese e soggetti privati.
Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Unione Europea attraverso Ministero LL.PP.
Forme istituzionali di decisione	Concertazione tra i soggetti interessati
Concorso di risorse private	Facoltativo
Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti	Non sono previste varianti

I Progetti pilota urbani rappresentano il mezzo attraverso il quale sperimentare nuove modalità di gestione dei problemi urbani, per la rigenerazione e lo sviluppo di aree o parti di città con soluzioni che abbiano un carattere innovativo e dimostrativo. Il programma è dunque indirizzato a città che presentano aree periferiche sottosviluppate, regioni urbane in declino, quartieri con forti questioni sociali in termini di povertà, segregazione etc., con l'obiettivo di (Ce Dg XVI, 1996 e 1998):

- promuovere una migliore pianificazione e la correzione degli effetti di una crescita urbana squilibrata nelle zone periurbane di città medio-grandi;
- attuare la rigenerazione delle zone urbane in difficoltà, attraverso l'introduzione di nuove attività relative alla riabilitazione ed alla protezione dell'ambiente;
- promuovere il partenariato tra settore pubblico e privato, in quanto condizione essenziale per l'esecuzione delle azioni e presupposto per il loro finanziamento a medio termine.

Tra il 1994 e il 1999, a seguito del successo dell'iniziativa, il finanziamento viene rinnovato, aprendo una seconda stagione di Progetti Pilota Urbani. Facendo seguito al bando promosso dalla Commissione Europea nel Novembre 1995, sono stati selezionati, nel Luglio 1997, 26 Progetti Pilota Urbani tra le 503 proposte inviate da diverse aree urbane nei 14 Stati Membri.

Il programma Ppu ha il preciso intento di sostenere azioni innovative nella pianificazione e nella rigenerazione urbana all'interno del Quadro comunitario di sostegno per la promozione economica e per la coesione sociale. I 26 progetti selezionati sono quindi indirizzati a questioni urbane di più ampia portata rispetto ai programmi precedenti, affrontando temi che spaziano dallo smaltimento dei rifiuti alla riqualificazione delle aree dismesse, dalla rivitalizzazione economica alla rigenerazione sociale.

Tra gli elementi di innovazione dei Ppu I e II fase occorre rilevare:

- l'approccio integrato alla rigenerazione urbana;
- l'aumento della competitività tra le città dell'UE;
- la creazione di impiego e la lotta all'esclusione sociale;
- la tensione allo sviluppo urbano sostenibile;
- la promozione, l'organizzazione e lo sviluppo del partenariato.

Il primo elemento fondamentale di questi programmi è proprio la funzione "pilota" e "innovativa": lo scopo dei Ppu, come dichiarato dall'art. 10 del Fesr, è quello di sviluppare azioni di carattere innovativo nelle diverse città europee, dando avvio ad un generale processo di rivitalizzazione urbana che permetta anche di aumentare la loro competitività nel sistema europeo. I Ppu, quindi, devono caratterizzarsi come programmi i cui effetti siano di immediata visibilità, al fine di configurarsi come "best practices" di riqualificazione urbana. Non è un caso, dunque, che l'ambito di pertinenza di questi programmi sia limitato e delimitato su un'area ristretta. Inoltre, non viene affrontato il tema della pertinenza rispetto allo strumento urbanistico vigente, sia in ragione dell'impossibilità di regolare tali rapporti a livello comunitario, in presenza di differenti sistemi e modalità di pianificazione, sia in relazione alla necessità di una rapida ed efficace implementazione dei programmi.

Quanto al contenuto, le azioni di carattere innovativo sono improntate dal concetto dell'integrazione di singoli progetti in un programma di intervento più ampio e, in

generale, dell'approccio integrato alla rigenerazione urbana. In questo senso, proprio il fatto di comprendere, all'interno del concetto di riqualificazione urbana, azioni di tipo sociale relative alla creazione di impiego e alla lotta all'esclusione sociale, nonché istanze finalizzate al perseguimento dello sviluppo sostenibile, appare quanto mai innovativo e pertinente con il dibattito che si va sviluppando nel contesto europeo e che confluirà in diverse comunicazioni della Commissione relative alla questione urbana⁶⁵. In particolare, il tema della competitività tra le città Europee, qui in nuce, sarà ribadito durante tutto il decennio e confluirà nell'elaborazione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (Ce, 1999). Attraverso i Ppu, la competitività può essere affrontata anche nel senso inverso, di complementarità e sinergia tra città con problemi simili, afferenti appunto alla riqualificazione urbana, attraverso la condivisione e lo scambio di esperienze.

Altro concetto innovativo introdotto dai Ppu, che in Italia prenderà piede solo nei primi anni Novanta, è quello del partenariato, ovvero della possibilità di effettuare accordi interistituzionali e tra istituzioni pubbliche e privati, che possono apportare le loro risorse all'interno del programma. In Italia, se la prima fase non dispone di strumenti adatti a tale scopo, nella seconda fase prende piede l'utilizzo dei nuovi strumenti dell'Accordo di programma e della conferenza dei servizi, introdotti rispettivamente dalle leggi 142 e 241 del 1990.

Le città italiane che sperimentano questo tipo di programmi sono sei: Genova e Venezia nella prima fase, Brindisi, Milano, Napoli e Torino nella seconda fase. Le modalità di accesso ai finanziamenti sono risultate anomale rispetto alla definizione gerarchica dell'orientamento istituzionale italiano: il fatto che i Comuni abbiano partecipato direttamente al bando europeo, infatti, ha determinato un rapporto diretto tra questi e l'istituzione comunitaria, senza intermediazioni⁶⁶.

3.2.2 I Programmi integrati di intervento (Pii)

In Italia il paradigma degli strumenti di azione sulla città è rappresentato dai Programmi integrati di intervento (Pii), che vengono istituiti e sperimentati parallelamente allo sviluppo dei programmi europei Ppu. I programmi integrati di intervento, anticipati dalla legge 203/91⁶⁷, e introdotti dall'art. 16 della legge 179/92⁶⁸, sono finanziati dai fondi riservati alla programmazione per la casa ex lege 457/78, ma rappresentano un notevole superamento del tradizionale "piano di recupero"⁶⁹, concepito come strumento

⁶⁵ Comunicazioni della Commissione *Europa 2000* (Ce, 1991) ed *Europa 2000+* (Ce, 1994); *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito* (Ce, 1997); *Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea* (Ce, 1998). Per un approfondimento, si rimanda al cap. 1, par. 1.1.2. e a Janin Rivolin (2000).

⁶⁶ Nei programmi Urban, invece, il rapporto Comune-UE è mediato dal Ministero, che recepisce i fondi e seleziona i programmi a cui destinarli con apposito bando.

⁶⁷ La legge 203/91 introduce programmi integrati d'intervento di edilizia residenziale destinata a dipendenti statali, previsti all'interno di un piano di azioni per la lotta alla criminalità organizzata.

⁶⁸ Legge 17 febbraio 1992, n. 179, *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*.

⁶⁹ I Piani per il recupero del patrimonio edilizio esistente, disciplinati dall' Art. 28 della legge 456/78, prevedono il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento e hanno la valenza di piano particolareggiato. I piani di recupero possono essere attuati dai comuni, direttamente o tramite apposite convenzioni con i proprietari singoli o riuniti in consorzio, le cooperative edilizie, le imprese di costruzione, i condomini, gli Iacp. I comuni possono affidare la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ai proprietari singoli o riuniti in consorzio che eseguano gli interventi previsti dal piano di recupero.

attuativo del piano regolatore caratterizzato da modalità di intervento settoriali e da alcuni limiti propri delle modalità di intervento pubblico nell'ambito dell'edilizia residenziale⁷⁰.

Il programma integrato di intervento supera questi limiti, attraverso numerosi elementi di novità, a partire dalla finalità: riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale con interventi in grado di incidere sulla riorganizzazione urbana e caratterizzati dall'articolazione ed integrazione di funzioni e tipologie di intervento.

In particolare, gli elementi di innovazione riscontrabili all'interno del programma riguardano la presenza di una pluralità di funzioni, l'integrazione di diverse tipologie di intervento, l'intervento di operatori pubblici e privati e il concorso di risorse pubbliche e private, l'ottenimento, a parità di investimenti pubblici, del massimo dei risultati sul versante dei benefici sociali, l'intervento in zone di dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana; la possibilità di variante al Prg previa stipula di un Accordo di programma.

Scheda Programma	Programmi integrati di intervento (Pii)
Normativa di riferimento	Art. 16, legge 17 febbraio 1992, n.179 Del. CIPE del 16 marzo 1994, art. 5.2
Oggetto	Zone di dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana. Zone in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova urbanizzazione Ambiti residenziali e intorno
Obiettivi	Riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale con opere di urbanizzazione primaria e secondaria
Caratteristiche	Pluralità di funzioni Integrazione di diverse tipologie di intervento Concorso di più operatori Risorse pubbliche e private Ottenimento, a parità di investimenti pubblici, del massimo dei risultati sul Versante dei benefici sociali
Priorità	Aree a forte tensione abitativa caratterizzate dalla compresenza di degrado abitativo e sociale compresenza di finanziamenti privati
Soggetti promotori	Comuni
Soggetti proponenti	Comune, IACP, Province, Proprietari delle aree, operatori del settore edile, singoli o riuniti in consorzio
Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Ministero LL. PP., Cer, attraverso trasferimenti alle Regioni (nel caso di specifiche legislazioni regionali)
Forme istituzionali di decisione	Accordo di programma
Concorso di risorse private	Facoltativo e costituente criterio di priorità
Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti	Sono previste varianti previa stipula di Accordo di programma. Il programma rappresenta uno strumento attuativo di piani di recupero ex L.457/78, art. 28, di piani particolareggiati o altri strumenti equiparabili, anche ai sensi delle leggi regionali

⁷⁰ Ombuen, Ricci e Segnalini (2000) indicano come limiti delle modalità di intervento pubblico attraverso i programmi di recupero la sostanziale monofunzionalità delle realizzazioni, generalmente destinate a lavoratori dipendenti, l'accumulo in queste zone di fasce sociali marginali, a causa di una certa grossolanità nel processo di assegnazione e gestione degli appartamenti e della mancanza di interventi di tipo assistenziale o di reintegrazione sociale, la modestia della qualità edilizia, l'assenza di rapporti tra progettazione e utenza, dovuta a scarse capacità di mediazione da parte dell'operatore pubblico.

La presenza di una *pluralità di funzioni* rappresenta il superamento della logica settoriale delle programmazioni tradizionali, attraverso la sperimentazione di procedure che puntano ad affrontare la complessità urbana della città attuali. In particolare, il tema controverso cui si tenta di rispondere è la tendenziale monofunzionalità di determinate parti della città, derivante dal sistema dello zoning di stampo funzionalista⁷¹.

La risposta consiste sostanzialmente in un programma che garantisca *mixité* nell'ambito di intervento, attraverso "la diversificazione delle destinazioni d'uso, contemplando la compresenza di edilizia residenziale e non residenziale (commerciale, terziario ecc.)" (Del. Cipe del 16/03/1994, art. 5.2.1 punto d).

Tale espressione giustifica anche la presenza di *diverse tipologie di intervento*, da intendersi non solo in senso prettamente edilizio, ma anche nel senso di pluralità di modalità di relazione tra i soggetti pubblici e privati coinvolti. Per la prima volta, emerge il concetto di *integrazione* tra azioni e tra soggetti che le compiono. La diversità delle tipologie di intervento, infatti, implica che questi programmi non siano finalizzati ad un solo e specifico intervento di trasformazione urbana (risanamento, riqualificazione, recupero ambientale etc.), ma che contemplino la compresenza di più interventi.

La diversificazione delle tipologie residenziali è finalizzata alla realizzazione «non solo di alloggi di edilizia sovvenzionata e agevolata, ma anche di alloggi da concedere in locazione [...] e di abitazioni da vendere nel libero mercato» (idem, punto d). Tale diversificazione esula da modalità di intervento generalmente promosse, realizzate e gestite dall'operatore pubblico, per coinvolgere un più ampio numero di operatori, in particolare di quelli privati. Per la prima volta, quindi, nel quadro normativo nazionale, i programmi possono essere presentati anche da *soggetti privati*, singolarmente o in associazione con soggetti pubblici; l'ingresso nel processo decisionale dell'operatore privato rappresenta addirittura un criterio di priorità nella selezione delle proposte attraverso un confronto pubblico concorrenziale. In particolare, tale selezione privilegia i progetti finalizzati all'ottenimento, a parità di investimenti pubblici, del *massimo dei risultati sul versante dei benefici sociali* (apporto di risorse aggiuntive da parte di soggetti privati, con garanzie sul piano produttivo e gestionale): anche in questo caso si tratta di una nozione nuova, che rappresenta la traduzione normativa dell'intento della massimizzazione dei risultati sociali⁷².

Promovendo l'integrazione tra soggetti e risorse pubbliche e private e la massimizzazione del risultato sociale, questa legge tenta di stabilire nuove forme di relazione e di cooperazione tra pubblico e privato, volte a migliorare l'efficienza del pubblico, stimolare la capacità propositiva del privato e compensare le carenze di risorse pubbliche che rendevano spesso irrealizzabili le opere di urbanizzazione secondaria⁷³.

⁷¹ La ripartizione della città in zone funzionali è stata introdotta in Italia, dal D. lgs. 2 aprile 1968, n. 1444.

⁷² Fino agli anni Ottanta, l'intervento pubblico dello Stato era essenzialmente improntato all'attuazione di interventi fisici, con criteri di selezione concorsuale che privilegiavano per lo più il ribasso dei costi di realizzazione.

⁷³ Roda e Segnalini (2001) rilevano infatti come, nelle trasformazioni urbane precedenti agli anni Novanta, si potesse riscontrare una netta separazione tra gli interventi realizzati a partire da finanziamenti pubblici, generalmente condizionati dalla scarsità di risorse – che implica scarsa qualità, difficoltà di implementazione e gestione dei progetti- e interventi promossi da soggetti privati attraverso i piani di lottizzazione. Attraverso questi strumenti, infatti, i privati si fanno carico solamente delle urbanizzazioni primarie e di quelle secondarie solo in relazione all'insediamento da realizzare. Ne deriva una situazione generalizzata in cui la realizzazione di grandi opere pubbliche (scuole, ospedali, servizi sociali e culturali

Infine, la delibera Cipe del 16 marzo 1994 introduce la possibilità di concludere *accordi di programma* «al fine di un sollecito avvio delle iniziative» (art. 5.2.2). Si tratta del passo conclusivo di un lungo processo di definizione dei programmi integrati, che per due anni tardarono a prendere piede proprio a causa delle perplessità legate alle procedure di variazione urbanistica⁷⁴. La possibilità di stipulare accordi di programma in caso di variante, insieme con la necessità che l'intervento abbia una *dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana*, implicano la piena presa di coscienza dell'inadeguatezza degli strumenti attuativi tradizionali nell'incidere in modo operativo ed efficace non solo sull'area di pertinenza, ma anche sull'intorno e sull'organizzazione urbana complessiva. Anche se lo stimolo fondamentale è quello dello *snellimento procedurale* e delle tempistiche di approvazione e implementazione degli interventi di trasformazione, la questione diventa più ampia. Infatti, affermare la necessità di integrazione tra diverse modalità e tipologie di intervento non può prescindere dalla messa in discussione della struttura e delle finalità dello strumento di pianificazione generale, il Prg, e dell'organizzazione urbana complessiva⁷⁵. Se nella versione definitiva della legge 176/92 tale facoltà non è avallata dalla possibilità di deroga alle previsioni di piano, tuttavia il testo normativo introduce alcuni concetti fondamentali: l'esigenza di considerare l'intervento in riferimento al contesto esterno e la necessità di messa a sistema dei diversi interventi all'interno del quadro complessivo delle trasformazioni che intervengono sulla città.

L'insieme di questi elementi eleva i Programmi integrati a strumenti di notevole portata innovativa in Italia: la pluralità e l'integrazione delle funzioni urbane rappresentano degli stimoli fondamentali per il rinnovamento delle pratiche urbanistiche, così come la molteplicità delle fonti finanziarie e delle scale di azione sono elementi nuovi per la normativa nazionale e regionale. In particolare, i Pii rappresentano uno snodo fondamentale per il rinnovamento della normativa regionale, dove sono stati recepiti e declinati in forma spesso innovativa, soprattutto nei rapporti con la pianificazione ordinaria⁷⁶.

3.2.3 I Programmi di recupero urbano (Pru)

L'obiettivo dei Pru (previsti dall'art. 11, legge 493/93, ulteriormente specificati dalla Delibera Cipe del 16 marzo 1994 e successivamente normati da due decreti ministeriali del 1 dicembre 1994⁷⁷) è la riqualificazione degli insediamenti di edilizia residenziale

etc.) sono in carico alla pubblica amministrazione e non riescono ad essere compensate dagli oneri di urbanizzazione e dal contributo sui costi di costruzione.

⁷⁴ Per snellire i passaggi burocratici e favorire una rapida implementazione dei programmi in caso di variante, l'art. 16 della legge 179/92 prevedeva un parziale cambiamento dell'iter procedurale: la variante doveva essere approvata dal consiglio comunale. Un ricorso presentato dalle Regioni Toscana, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto è stato accolto dalla Corte Costituzionale, che con la sentenza del 7-19 ottobre 1992 ha soppresso i commi 3-4-5-6-7 dell'art. 16, ritenuti incostituzionali perché «invadenti la sfera di competenza delle Regioni». Si vedano, sull'argomento, Ricci (1992), Galligani (1993) e Seassaro (1994).

⁷⁵ Non è un caso, dunque, che al lungo processo di approvazione della legge 176/92 siano seguite le denunce di incostituzionalità: la possibilità di agire su porzioni di rilevanti dimensioni in variante al Prg rendono questi strumenti "derogatori" rispetto al Prg, per cui sono visti dalle Regioni come destabilizzanti rispetto al quadro di pianificazione pregresso.

⁷⁶ Non è questa la sede per prendere in considerazione le declinazioni regionali dei Pii. Per un'ampia panoramica relativa al recepimento dei programmi integrati da parte delle leggi regionali, si rimanda a Ricci (2000).

⁷⁷ Legge 4 dicembre 1993 n. 493, Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti e il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia; Delibera Cipe del 16 marzo 1994; D.M.LL.PP. 1° dicembre 1994, *Realizzazione dei programmi di recupero urbano ai sensi*

pubblica attraverso interventi «caratterizzati da unitarietà della proposta, determinata dall'integrazione organica delle diverse zone urbane e dalla correlazione tra le diverse tipologie di intervento; concorso di risorse pubbliche e private; soggetti proponenti pubblici e privati» (D.M.LL.PP- 1 dicembre 1994, art.2). La formulazione di questi programmi è molto simile a quella dei Pii, ma presenta una differenza sostanziale: l'oggetto di riferimento non è più generico, ma molto definito, in quanto la legge prevede lo stanziamento di risorse per l'*edilizia residenziale pubblica*.

Scheda Programma	Programma di Recupero urbano (Pru)
Normativa di riferimento	art. 11, L.493/93 DM. LL.PP. 1 dicembre 1994
Oggetto	Insedimenti di edilizia economica e popolare ed aree contigue.
Obiettivi	Recupero di quartieri di edilizia economica e popolare, attraverso: <ul style="list-style-type: none"> - ristrutturazione - manutenzione edilizia - inserimento di servizi e di interventi residenziali e non su aree contigue.
Caratteristiche	Unitarietà della proposta Integrazione organica delle diverse zone urbane e correlazione tra le diverse Tipologie di intervento Concorso di risorse pubbliche e private Concorso di soggetti pubblici e privati con possibilità di "associarsi tra loro"
Priorità	presenza di soggetti privati
Soggetti promotori	Comuni, IACP
Soggetti proponenti	Comune, IACP, altre amministrazioni pubbliche statali o locali, operatori privati (imprese di costruzione, cooperative di produzione e lavoro, cooperative di abitazione)
Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Ministero LL. PP., Cer, attraverso trasferimenti alle Regioni (nel caso di specifiche legislazioni regionali)
Forme istituzionali di decisione	Accordo di programma tra istituzioni Forme di coinvolgimento degli abitanti all'interno del Piano di accompagnamento sociale
Concorso di risorse private	E' di fatto obbligatorio. Se è necessaria una variante al piano, occorre una comparazione economica delle convenienze pubbliche e private (cfr. Priu).
Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti	E' possibile procedere in variante attraverso la stipula di un Accordo di programma, promosso dalla Regione e ratificato dal Consiglio comunale. Nella determinazione del valore economico dell'intervento occorre considerare la valorizzazione fondiaria derivante dalla variante.

Come già per i Pii, la definizione e selezione dei Programmi di recupero urbano è demandata alle Regioni; in alcuni casi, la diversificazione dell'oggetto ha portato alla specializzazione, laddove i Pru sono utilizzati specificatamente negli ambiti cui sono rivolti, ovvero nei comparti dedicati all'edilizia residenziale pubblica, mentre i Pii riguardano qualunque ambito di trasformazione al di fuori di queste zone.

Le opere previste, relative alla realizzazione, manutenzione e ammodernamento delle urbanizzazioni (servizi pubblici, impianti, servizi a rete, ecc.), alla nuova edificazione di

dell'art. 11 comma 5 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493 (Criteri per la concessione dei contributi), pubblicato sulla G. U. n. 289 del 12/12/94; D.M.LL.PP. 1° dicembre 1994, Realizzazione dei programmi di recupero urbano ai sensi dell'art. 11 comma 5 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493 (Criteri e procedure di formazione), pubblicato sulla G. U. n. 290 del 13/12/94.

completamento e integrazione, alla cura dell'arredo urbano, alla manutenzione, al restauro e risanamento, alla ristrutturazione degli edifici esistenti (L. 493/93, art. 11), implicano la presa d'atto delle problematiche esistenti all'interno di quei quartieri di edilizia pubblica nati a partire dal dopoguerra e generalmente collocati in zone periferiche, ai margini delle città. La risposta, attraverso questi programmi, presenta alcuni elementi di novità simili a quelli emersi nei Pii, ma di notevole rilievo, se si considera l'oggetto su cui intervengono, i quartieri di edilizia residenziale pubblica:

- unitarietà della proposta;
- concorso di risorse pubbliche e private e di soggetti pubblici e privati;
- considerazione della valorizzazione fondiaria a seguito della variante urbanistica;
- ricorso all'Accordo di programma.

La formulazione della delibera Cipe del 01/03/94 prevedeva «un insieme sistematico di opere», poi declinata nei successivi decreti ministeriali in «unitarietà della proposta», che viene specificata come integrazione organica delle diverse zone urbane considerate e correlazione tra le diverse tipologie di intervento. Tale unitarietà rappresenta l'elemento caratterizzante del programma, se si considera che interviene in ambiti di notevole monofunzionalità, nei quali spesso le modalità di assegnazione degli alloggi hanno creato problematiche di ghettizzazione e segregazione, derivanti proprio dalla rilevante concentrazione di casi sociali nello stesso quartiere.

In ambiti del genere, l'apporto di risorse aggiuntive da parte dei soggetti privati, con garanzie sul piano produttivo e gestionale, rappresenta un notevole elemento di novità. Rispetto ai Pii, nei Pru i soggetti privati aventi titolo ad intervenire sono tuttavia meglio specificati: imprese di costruzione, cooperative di produzione e lavoro, cooperative di abitazione, proprietari dei terreni o delle aree limitrofe al quartiere ERP. Evidentemente si tratta di operatori in qualche modo legati all'edilizia pubblica, che possono trarre delle convenienze economiche dall'intervento su tali quartieri. In particolare, è rilevante il fatto che, per la prima volta, sia esplicitamente menzionata la necessità di considerare il plusvalore fondiario derivante dalla possibilità che il programma operi in variante allo strumento urbanistico vigente.

Anche in questo caso si prevede il ricorso ad un Accordo di programma, ma la valenza di questo istituto aumenta notevolmente. Infatti, se nel caso dei Pii l'utilizzo dell'Accordo di programma era finalizzato principalmente allo sveltimento delle procedure di variante al Prg, in questo caso emerge con evidenza lo scopo principale dello strumento, punto di incontro tra amministrazioni diverse chiamate ad esprimere consenso sulla trasformazione. Esso si rivela infatti particolarmente adatto su un terreno, come quello dell'edilizia pubblica, frequentato principalmente da attori pubblici con finalità differenti (Regioni, Comuni, Iacp, Cooperative sociali etc.). In particolare, i decreti ministeriali del 1 dicembre 1994 definiscono i compiti degli enti pubblici nella formazione dei bandi e nella selezione dei programmi, secondo procedure specificate nel dettaglio.

In questo quadro, i comuni assumono un importante ruolo di regia dell'operazione, dovuta non solo alla necessità di convogliare le diverse proposte degli operatori pubblici e privati in una "proposta unitaria", ma anche al nuovo compito loro affidato di selezionare queste proposte attraverso criteri di ammissibilità autonomamente definiti. I Comuni, infatti, non solo «promuovono la formazione, da parte dei soggetti pubblici e privati, dei programmi di recupero urbano» e «pervengono all'approvazione dei programmi», ma inoltre «valutano e selezionano le proposte di programma di recupero

urbano, sulla base di criteri oggettivi di priorità» (D.M.LL.PP. 1/12/94, art. 1.3). Anche in questo caso, l'attività valutativa è finalizzata all'ottenimento, a parità di investimenti pubblici, del massimo dei risultati sul versante dei benefici sociali.

Infine, dal punto di vista del rapporto con il piano regolatore esistente, i Pru riguardano l'attuazione di piani di recupero di cui all'art. 28 della legge n.457/1978, di piani per l'edilizia economica popolare ex lege n. 167/62, del patrimonio di edilizia residenziale di proprietà della P.A. (Comuni, Stato etc.) o delle Iacp (D.M.LL.PP. 1/12/94, art. 3). Il legislatore interpreta dunque questi programmi come strumento operativo di piani urbanistici attuativi già previsti ed edificati. Non è un caso, dunque, che gli interventi riguardino essenzialmente il recupero di edifici pubblici all'interno di questi piani, opere di completamento e di integrazione degli insediamenti sia interni alla perimetrazione, sia esterni, nelle aree contigue, con interventi residenziali e non.

In questo tentativo di mixité e di coinvolgimento delle aree esterne al perimetro degli insediamenti residenziali pubblici, sembra riscontrabile la ricerca di elementi per garantire la convenienza economica anche agli operatori privati, nonché la volontà di aprire questi quartieri all'esterno, per una maggiore integrazione con il resto della città⁷⁸.

3.2.4 I Programmi di riqualificazione urbana (Priu)

I Programmi di riqualificazione urbana (Priu) sono strumenti di programmazione e attuazione di interventi di riqualificazione nelle grandi aree urbane, finanziati dalla legge 179/92 e normati da successivi decreti del Ministero dei Lavori Pubblici (DD. MM. 21 dicembre 1994, 20 giugno 1995, 29 novembre 1995, 28 aprile 1997, 30 ottobre 1997).

Il Priu si caratterizza per la volontà di configurazione spaziale e funzionale di parti di città, attraverso l'attuazione di un insieme coordinato ed integrato di interventi pubblici e privati che si sostanziano nell'individuazione di ambiti territoriali degradati e nella risoluzione di esigenze non tanto di tipo residenziale, quanto ambientale, infrastrutturale, di servizi, di dotazione di verde ecc.

Se nei bandi dei Pii e dei Pru, così come nel bando Priu contenuto nel D. M. 21 dicembre 1994, si faceva riferimento alla necessità di presentare una proposta "unitaria", la *Guida ai programmi di riqualificazione urbana* elaborata dal Cer dopo l'uscita del bando definisce esplicitamente il concetto di *integrazione*⁷⁹, da intendersi sotto diversi aspetti: «I programmi di riqualificazione urbana perseguono l'integrazione funzionale, ambientale, fisica e sociale dell'ambito urbano, definito preliminarmente dal comune, attraverso:

- la sinergia, in termini di investimento complessivo, tra risorse pubbliche e risorse private;
- la redistribuzione di vantaggi economici, mediante l'apporto di risorse pubbliche e private» (Cer, 1995)

In questa espressione sono riassunti tutti gli elementi di novità che caratterizzano il programma, a partire dalle sue finalità: gli obiettivi sono riferiti sia all'incremento della qualità del patrimonio edilizio esistente, attraverso interventi di edilizia residenziale

⁷⁸ Tuttavia, occorre verificare se nella pratica e nelle derivazioni regionali si siano tenute in considerazione queste istanze o si sia fatto unicamente riferimento all'edilizia pubblica.

⁷⁹ Il concetto di integrazione, così formulato nei Priu, sarà ripreso in tutte le tipologie di programmi successivi.

«che inneschino processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato», sia ad una dimensione di quartiere ed urbana, in una logica di recupero esteso a tutte le aree in trasformazione della città. Gli interventi devono quindi riguardare parti «significative» delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché interventi di edilizia non residenziale «che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato» (D.M. LL.PP. 21 dicembre 1994, art. 2).

In particolare, la delimitazione dell'ambito urbano da parte del Comune assume un'importanza fondamentale. Se i programmi precedenti facevano riferimento ad ambiti urbani già delimitati da strumenti attuativi del Prg (piani di recupero, piani di edilizia residenziale etc.), i Priu affermano un nuovo modo di guardare alla riqualificazione, in quanto «sanciscono il principio dell'obiettivo strategico degli interventi» (Cer, 1995).

Scheda Programma	Programma di riqualificazione urbana (Priu)
Normativa di riferimento	art. 3, L. 179/92 D.M.LL.PP. 21 dicembre 1994 D.M. LL.PP. 20 giugno 1995 D.M. LL.PP. 29 novembre 1995 D.M. LL.PP. 28 aprile 1997 D.M. LL.PP. 30 ottobre 1997 Cer (1995), Guida ai programmi di riqualificazione urbana
Oggetto	Parti degradate di città (degrado edilizio, urbanistico, ambientale, economico, sociale) Aree urbane e metropolitane (comuni con più di 300.000 ab., capoluoghi di provincia) Comuni con presenza di aree industriali dismesse Comuni ricadenti in ambiti di forte trasformazione economica
Obiettivi	Riconfigurazione spaziale e funzionale di parti degradate di città Recupero edilizio e funzionale, attraverso realizzazione di urbanizzazioni primarie e secondarie, interventi residenziali e non.
Caratteristiche	Insieme organico di interventi Sinergia tra risorse pubbliche e private Ridistribuzione dei vantaggi economici nell'ambito urbano
Priorità	aree urbane e metropolitane (comuni con più di 300.000 ab.) aree industriali dismesse
Soggetti promotori	Comuni (specificano obiettivi e contenuti, delimitano gli ambiti)
Soggetti proponenti	Comune, soggetti pubblici o privati, singoli o riuniti in consorzio: società miste, proprietari e/o concessionari all'uso del patrimonio pubblico
Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Ministero LL.PP. (Dicoter)
Forme istituzionali di decisione	Protocollo di intesa Accordo di programma promosso dalla Regione e ratificato dal Consiglio comunale. Formazione di società miste
Concorso di risorse private	Obbligatoria la sinergia finanziaria privata anche sulle opere pubbliche. Occorre corredare il programma di una "rappresentazione in termini economici sintetici" che compari le convenienze economiche dei soggetti pubblici e privati. Può venire anche da cessione di diritti di proprietà
Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti	L' Accordo di programma permette di agire in variante, ma questa decade autonomamente in caso di mancato avvio del programma. Nel caso la variante crei nuove convenienze per i privati (modifica delle destinazioni d'uso previste, delle quantità edificabili, ecc.), parte di queste dovrebbero tornare al Comune nella forma di contributi privati, per gli interventi pubblici, maggiori di quanto previsto dalle leggi.

Gli ambiti urbani interessati dai Programmi sono quindi individuati dal Comune in relazione al degrado edilizio (fatiscenza degli edifici), urbanistico (carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dei servizi pubblici), ambientale (fatiscenza degli spazi pubblici, dell'arredo urbano, delle aree verdi), economico (impianti produttivi dismessi, carenza di attività produttive, artigianali, commerciali, di servizio, gravi problemi occupazionali) e sociale (emarginazione delle periferie), al raggio di influenza delle opere di urbanizzazione previste, al ruolo strategico del programma rispetto al contesto urbano e metropolitano. Se, a prima vista, gli ambiti di competenza di questi programmi sembrano eccessivi, la cospicuità è pertinente all'obiettivo di integrazione: non si tratta più semplicemente di tenere in considerazione alcuni settori di disagio e alcuni elementi all'intorno del perimetro del programma, ma di comprenderne l'entità dei fattori di disagio e il ruolo del programma all'interno di una dinamica complessiva di trasformazione urbana, data dal Prg e dagli strumenti sovraordinati⁸⁰. In questa logica, assumono particolare rilevanza le aree dismesse, prodotto della crisi economica mondiale che ha caratterizzato gli anni '70, sancendo la fine del periodo dell'espansione delle città. Il passaggio da un'economia basata prettamente sull'industria ad un'economia post-industriale, basata sulla produzione e scambio di beni immateriali, ha inevitabilmente cambiato la funzione e il ruolo delle aree industriali interne alla città, che si presentano come ampi spazi degradati ma, al tempo stesso, potenzialmente strategici, in quanto rappresentano cospicue risorse di suolo cui la città può attingere per colmare fabbisogni pregressi in termini di qualità urbana e dotazione di servizi.

Per far fronte alla necessità di operare su ambiti di tale complessità, diventa indispensabile l'apporto dei privati, quindi con i Priu si afferma definitivamente l'obbligatorietà della concorrenza di risorse pubbliche e private.

Inoltre, per la prima volta è introdotto il concorso di risorse derivanti, oltre che dalle finanze private, dall'associazionismo. In particolare, diventa obbligatoria la sinergia finanziaria privata anche per le opere pubbliche, soprattutto nei casi in cui le proposte dei privati comportino una variante allo strumento urbanistico⁸¹. Inoltre, un criterio preferenziale nella selezione dei programmi è dato dalla disponibilità dei privati a versare un *contributo straordinario* che prescinde dagli oneri di urbanizzazione e dal contributo sui costi di costruzione, per la realizzazione del programma. In quest'ottica, il bando chiede esplicitamente ai privati di fornire «idonee garanzie finanziarie», anche attraverso un piano finanziario.

Nell'evoluzione dei programmi complessi, i Priu rappresentano un passo importante verso una sempre maggiore operatività delle proposte di trasformazione urbana, proprio perché mettono al centro la natura temporale ed economico-finanziaria degli interventi, prestando attenzione alla redistribuzione dei vantaggi economici nell'ambito urbano⁸², nonché alla possibilità di integrare programmi di trasformazione già attivati da altri strumenti complessi o con altri finanziamenti.

⁸⁰ «Nei programmi di riqualificazione urbana sono gli effetti complessivi, e, quindi, non i singoli interventi, che assumono rilievo all'interno della politica urbana dell'amministrazione comunale» (Cer, 1995).

⁸¹ Il legislatore prevede infatti «l'impegno, da parte dei proprietari di immobili, o loro mandatari, oggetto di proposte che richiedono una variante allo strumento urbanistico, a realizzare con proprie risorse una quota di interventi pubblici unitamente a quelli privati attuabili a seguito dell'approvazione della variante stessa» (D.M. LL.PP. 21 dicembre 1994, art. 7).

⁸² La *Guida ai programmi di riqualificazione urbana* del Cer presenta un'ampia sezione dedicata all'individuazione dei costi del programma e delle convenienze economiche per il soggetto privato e per il soggetto pubblico.

Infine, quanto al rapporto tra soggetti pubblici che intervengono nella definizione del programma, i Comuni hanno predisposto i Priu sulla base del bando nazionale allegato al D.M. 21 dicembre 1994 per l'assegnazione dei finanziamenti statali ed hanno stipulato in seguito accordi di programma con il ministero. Le proposte pervenute al Ministero dei Lavori Pubblici sono state 254, di cui ne sono state ritenute idonee 157: 46 programmi presentati dalle grandi città, 112 da quelle con popolazione inferiore a 300.000 abitanti. Di questi, ne sono stati finanziati solo 31⁸³, con una selezione tale che in ogni regione fosse presente almeno un programma.

Alla stipula degli accordi hanno partecipato anche le Regioni, ma solamente nei casi di variazione degli strumenti urbanistici, quindi con un ruolo piuttosto defilato. Quindi, mentre i Pii ed i Pru erano programmi di derivazione nazionale con delega alle regioni per la definizione dei bandi, la selezione e il finanziamento dei progetti, i Programmi di riqualificazione urbana nascono dalla concertazione diretta tra Amministrazione centrale ed Enti locali, sulla falsariga dei programmi Urban che prendono piede nello stesso periodo.

3.2.5 L'iniziativa comunitaria Urban

A livello comunitario, dopo l'esperienza dei Progetti pilota urbani, finanziati dal Fesr, a metà anni Novanta, insieme al ripetersi dell'iniziativa con il bando per il finanziamento dei Ppu II, la Commissione europea ha adottato una serie di Iniziative comunitarie finanziate dai Fondi strutturali per il periodo 1994-99 (Programmi di iniziativa comunitaria – PIC): tra queste, il 16 Febbraio 1994 la Commissione europea illustra l'Iniziativa comunitaria Urban (C/94 180/6).

Attraverso questo PIC, la Comunità europea contribuisce all'attuazione delle politiche urbane a livello nazionale o regionale fornendo il proprio aiuto ad azioni innovative⁸⁴.

Urban si rivolge a città dove i problemi sociali, ambientali ed economici e le condizioni precarie provocano esclusione ed emarginazione della popolazione. In particolare, l'iniziativa si rivolge ad aree urbane dove si concentrano problemi derivanti dalla mancanza di sbocchi economici, dal basso livello di reddito e dalle precarie condizioni di vita, dando origine a fenomeni di disagio e di esclusione sociale sempre più manifesti nei centri storici e nelle periferie delle città.

L'obiettivo di questi programmi consiste prioritariamente nell'affrontare la problematica urbana in forma integrata, associando la promozione dell'attività economica al miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente, la formazione personalizzata alle azioni a favore delle pari opportunità e all'adeguamento dei servizi sociali⁸⁵.

⁸³ La drastica riduzione dei programmi è stata concordata nella conferenza Stato-Regioni del 1° agosto 1996, nella quale si è raggiunta un'intesa rispetto ai finanziamenti da assegnare.

⁸⁴ Se, nel caso dei Ppu I, è evidente una certa prudenza nell'affrontare per la prima volta in maniera sostenuta un tema così complesso come quello dell'intervento sulla città, nel caso dei Ppu II e dei programmi Urban la loro approvazione è avvenuta in merito ai buoni risultati ottenuti proprio dalla precedente sperimentazione.

⁸⁵ E' inevitabile pensare all'influenza di questi programmi sui Priu, il cui bando è di poco successivo alla comunicazione della commissione. La comunicazione della Commissione è del 16 febbraio 1994 e viene pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle comunità europee l'1 luglio 1994. Il bando dei Priu viene pubblicato insieme al D.M.LL.PP. 21 dicembre 1994. I documenti istitutivi dei Priu hanno dunque un processo di definizione parallelo a quello del bando UE, per cui è evidente l'influenza del dibattito europeo su questi ultimi. In questa trattazione si sono considerati prima i Priu perché il processo parte

Scheda Programma	Urban I	Urban II e Urban Italia
Normativa di riferimento	Fse e Fesr 1994-99 Com 94/C 180/02	Fse e Fers 2000-06 Com 290/96 DM. LL. PP. 7 luglio 2000 L. 388/2000, art. 145, comma 86
Oggetto	Ambiti urbani superiori a 100.000 abitanti, connotati da forte concentrazione di problemi sociali, ambientali ed economici di estensione limitata e geograficamente identificabili	Ambiti urbani superiori a 50.000 abitanti (20.000 se compresi in province con aree metropolitane) comprendenti: - centri storici in declino - aree investite da crisi produttiva - quartieri ad alta densità abitativa e forte degrado sociale - periferie e centri urbani ricadenti nelle province di città metropolitane con problemi di congestione, degrado sociale e ambientale, marginalità - aree di insediamenti diffusi, contraddistinte da gravi carenze infrastrutturali
Obiettivi	Rivitalizzazione economica e sociale sostenibile Sostegno a PMI Promozione dell'occupazione a livello locale Potenziamento e adeguamento dell'offerta di servizi sociali Miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente Coinvolgimento delle risorse locali	Idem
Caratteristiche	- Sviluppo di un insieme coerente ed equilibrato di misure di sviluppo economico, di integrazione sociale e di protezione dell'ambiente - Ricomposizione locale delle politiche fisico-ambientali ed economico-sociali attraverso la molteplicità degli assi di intervento - Integrazione degli interventi finalizzata al miglioramento dei principali fattori di criticità locale (il riassetto fisico e urbanistico passano in secondo piano) - Composizione delle risorse fondata sul partenariato e sulla partecipazione di più livelli di governo	- Complementarità del programma rispetto ad altri programmi di iniziativa comunitaria e dell'amministrazione centrale o locale - Coinvolgimento delle risorse locali; - Promozione del partenariato - Procedure concorsuali per l'ottenimento dei finanziamenti; - Dimensione dell'intervento tale da incidere su tutta la riorganizzazione urbana; - Ricerca di alta visibilità degli interventi per un riscontro immediato dell'efficacia del programma attraverso interventi su aree molto ristrette (Programma di tipo esplicitamente dimostrativo)
Priorità	Ambiti ricadenti all'interno di: aree dell'Obiettivo 1 (ritardo strutturale) aree dell'obiettivo 2 (dismissioni industriali) Progetti di carattere dimostrativo con riguardo alla promozione dell'occupazione locale	Aree Obiettivo 1 caratterizzate dalla compresenza di almeno 3 fattori di criticità: a) elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; b) scarsa attività economica; c) notevole povertà ed emarginazione; d) esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali; e) forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi; f) basso livello d'istruzione g) elevata criminalità;

prima. Nel caso di Urban, infatti, la trasposizione della comunicazione della Commissione in un bando nazionale viene eseguita successivamente (1996).

Scheda Programma	Urban I	Urban II e Urban Italia
Soggetti promotori	Comuni	h) andamento demografico precario; i) ambiente particolarmente degradato
Soggetti proponenti	Comune, altre amministrazioni, aziende municipalizzate e a partecipazione pubblica, imprese e soggetti privati.	Idem
Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Unione Europea attraverso Ministero LL.PP. (Dicoter); il contributo europeo è subordinato allo stanziamento di una somma di pari entità da parte dell'ente nazionale.	Idem
Forme istituzionali di decisione	Attivazione di forme di partenariato Partecipazione di altri soggetti pubblici e privati, organizzazioni non governative e soggetti già operanti nell'ambito prescelto	Attivazione di forme di partenariato Partecipazione di altri soggetti pubblici e privati, organizzazioni non governative e soggetti già operanti nell'ambito prescelto Ricorso a procedure negoziali previste dall'ordinamento
Concorso di risorse private	Obbligatorio	Idem
Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti	Il programma rappresenta uno strumento attuativo del piano in vigore (Prg o PPE).	Necessità di "congruenza" con la pianificazione nazionale e regionale

Al fine di affrontare «in maniera globale i problemi economici, sociali e ambientali dei quartieri dissestati» (Ce, 1994), l'*integrazione* rappresenta dunque il concetto fondamentale attorno a cui devono ruotare i programmi, promuovendo un insieme coerente ed equilibrato di misure di sviluppo economico, di integrazione sociale e di protezione ambientale, che possono riguardare l'avvio di nuove attività economiche, la promozione dell'occupazione a livello locale, il miglioramento dei servizi sociali, della sanità e dell'ordine pubblico, il miglioramento dell'infrastruttura e dell'ambiente, l'auto-abilitazione degli abitanti al mantenimento degli edifici, il sostegno al potere decisionale locale (comitati di quartiere, gruppi di interscambio, compartecipazione tra autorità comunali e operatori locali). Rispetto alle formulazioni dei programmi italiani, prettamente focalizzate sul recupero edilizio, l'integrazione degli interventi nel programma Urban è finalizzata al miglioramento dei principali fattori di criticità sociale: il riassetto fisico e urbanistico passano in secondo piano, rappresentando una delle modalità di intervento, ma non la principale.

Un altro elemento di novità introdotto da questi programmi, che in Italia si sta lentamente affermando con i Priu, è quello del *partenariato*. Per la promozione del programma, il bando prevede infatti l'attivazione, oltre ai Comuni, di altri soggetti pubblici e privati, organizzazioni non governative e soggetti già operanti nell'ambito prescelto. Se si considera il partenariato pubblico, occorre evidenziare, come già nel caso dei Ppu, l'anomalia determinata dal fatto che l'iniziativa è rivolta direttamente ai Comuni, con l'intermediazione del Ministero che attiva procedure concorsuali per l'ottenimento dei finanziamenti. In questo senso, appare quasi insignificante il ruolo delle regioni, chiamate in causa solamente per inviare al Ministero dei Lavori Pubblici (Direzione generale del Coordinamento territoriale – Dicoter), una nota sulla conformità del programma alla programmazione regionale.

Infine, la comunicazione europea e il bando italiano ribadiscono la funzione catalizzatrice dei programmi Urban, che devono rivestire un carattere dimostrativo per

altre aree urbane: sono presi in considerazione in via prioritaria i progetti innovativi facenti parte di strategie di integrazione urbana a lungo termine. Come già nel caso dei Progetti Pilota Urbani, anche i programmi Urban sono finalizzati alla visibilità delle azioni e alla creazione di esempi di *best practices*.

Nel periodo 1994-1999, il programma Urban I ha coinvolto 118 città europee; in Italia ha riguardato 16 città, di cui 12 situate nel Mezzogiorno. Nel periodo di programmazione successivo (2000-2006) l'impegno della Comunità sul fronte delle città (cfr. par. 1.1.2) è stato confermato nel nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali. Così, mentre inizialmente non era intenzione della UE varare una nuova edizione del programma Urban (in quanto gli interventi sulle città erano stati, di fatto, assorbiti da nuovi programmi), la Commissione ha voluto finanziare Urban II anche per il periodo di programmazione 2000-2006, seppure con risorse limitate. Con il bando di Urban II sono state approvate dal Ministero dei Lavori Pubblici ben 86 proposte in risposta al bando pubblico dell'estate 2000⁸⁶. Infine, sulla scia dell'elevata partecipazione al bando, che di fatto ha finanziato solamente 10 programmi, il governo italiano ha predisposto il finanziamento di 20 ulteriori programmi inseriti in graduatoria, con la legge finanziaria 2001 (L. 388/2000).

Dal punto di vista dei bandi le differenze non sono sostanziali, tuttavia con Urban II l'Unione fa tesoro delle esperienze maturate e prefigura procedure di selezione più snelle ed efficienti. Tra queste, non è necessaria la compresenza di un numero prestabilito di misure, cosa che permette alle amministrazioni locali di centrare il programma sulle esigenze specifiche del contesto.

In particolare, vengono aggiunte nuove misure, riguardanti i temi delle pari opportunità, del rispetto dell'ambiente e della trasferibilità dei risultati. In questo senso, il bando nazionale promosso con DM. LL. PP. 7 luglio 2000 fa esplicito riferimento allo «sviluppo delle potenzialità tecnologiche della società dell'informazione» (art. 3.2.b).

L'ambito di intervento acquista una maggiore ampiezza: se Urban I si configura come un programma di tipo esplicitamente dimostrativo, promuovendo interventi ad alta visibilità su aree molto ristrette, per un riscontro immediato dell'efficacia del programma, la dimensione dell'intervento di Urban II deve essere tale da incidere su tutta la riorganizzazione urbana. A questo scopo, il bando afferma la necessità di complementarità e sinergia del programma con altri programmi di iniziativa comunitaria e dell'amministrazione centrale o locale. Tuttavia, se le comunicazioni della Commissione fanno riferimento alla coerenza con gli strumenti di pianificazione, tale coerenza nel bando italiano è declinata come «congruenza con la programmazione nazionale e regionale» (art. 3.2.a), risolvendosi nella «compatibilità con gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale». In caso di non compatibilità, infatti, «i comuni si impegnano a conseguire la suddetta coerenza e a promuovere le procedure negoziali previste dall'ordinamento» (art. 7). Pur con i suoi limiti, questa non meglio specificata necessità di compatibilità rappresenta tuttavia un elemento di novità nel panorama italiano, dove tutti i programmi precedenti avevano reso operativi piani attuativi già delimitati. In questo caso, l'assenza di riferimenti prelude alla possibilità di agire in variante su ambiti che necessitano veramente di un intervento di riqualificazione, pur non rientrando in alcuna perimetrazione pre-esistente.

⁸⁶ Di queste proposte, 60 sono situate in città del Mezzogiorno (55 nelle regioni dell'obiettivo 1); 26 invece in amministrazioni localizzate nel resto del territorio nazionale.

Infine, risulta di particolare interesse il sistema di valutazione ex ante dei programmi, che dopo l'esperienza del primo corso viene affinato con un maggior numero di indicatori e la definizione esplicita dei punteggi attribuibili.

In generale, in riferimento ad entrambi i programmi, occorre rilevare l'allargamento del campo di interesse e dell'oggetto delle iniziative di recupero e di riqualificazione urbana, dalla valorizzazione economico-funzionale ed immobiliare alla riqualificazione e rigenerazione ambientale, sociale, culturale, fisica della città, allo sviluppo locale autosostenibile. Inoltre, la varietà delle fonti finanziarie e delle scale di azione è funzionale all'attivazione di varie forme di partenariato e di concertazione locale, con il coinvolgimento sia dei soggetti attuatori, sia degli operatori economici e delle forze della società civile.

In particolare, il programma favorisce la sperimentazione di processi di pianificazione-progettazione partecipata, attraverso l'attivazione di forme di comunicazione al cittadino con la sperimentazione di diverse formule (attivazione di corsi per la formazione al self-maintaining, laboratori di quartiere).

3.2.6 I Contratti di quartiere (Cdq)

La delibera Cer del 5 giugno 1997 istituisce dei programmi di recupero denominati Contratti di quartiere (Cdq), che sono definiti dal D.M. LL. PP. 22 ottobre 1997, attraverso un bando di gara per finanziamenti finalizzati ad interventi di edilizia sperimentale convenzionata. L'obiettivo dei Cdq è di promuovere la riqualificazione di «quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo» (D.M. LL. PP. 22 ottobre 1997). Tali quartieri sono definiti univocamente come ambiti già esistenti e pianificati attraverso strumenti attuativi quali piani di recupero ex lege 457/78, Piani di edilizia economica popolare ex lege 167/62, perimetrazioni di aree soggette a recupero urbanistico⁸⁷.

Il decreto prevede inoltre che la documentazione a corredo della proposta sia accompagnata dalla redazione di un piano di recupero ex art. 28 legge 457/1978⁸⁸, contenente un quadro riepilogativo delle opere da realizzare (art. 2.2, punto b).

A prima vista la formulazione dei Contratti di quartiere sembra rappresentare quasi un passo indietro rispetto alle precedenti sperimentazioni avviate con i Priu e con Urban: i programmi sono circoscritti nei riferimenti territoriali (il quartiere) e nel campo di azione (l'edilizia residenziale sovvenzionata), per cui anche l'interesse dell'intervento privato sembra venire meno. Per certi versi, i Contratti di quartiere sono assimilabili ai Pru, e non è un caso che il decreto ministeriale esordisca con la dicitura «programmi di recupero urbano denominati "Contratti di quartiere"».

⁸⁷ I "Contratti di quartiere" devono essere compresi nei piani per l'edilizia economica e popolare di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167 aventi o meno valore di piani di recupero ai sensi dell'articolo 34 della legge 5 agosto 1978, n. 457, nelle zone di recupero di cui all'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 457, in comparti di edifici particolarmente degradati di cui all'articolo 18 della legge 27 luglio 1978, n. 392, nelle aree assoggettate a recupero urbanistico di cui all'articolo 29 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ovvero in aree aventi analoghe caratteristiche eventualmente individuate dalla legislazione regionale.

⁸⁸ Qualora non sia già redatto, ovvero non si intervenga in una zona già perimetrata all'interno di un PdR, e in ogni caso quando sia necessaria una variante allo strumento urbanistico vigente.

Scheda Programma	Contratti di quartiere I	Contratti di quartiere II
Normativa di riferimento	Delibera Cer 5 giugno 1997 DM. LL.PP. 22 ottobre 1997	L. 21 del 08/02/2001 DM. LL.PP. 27 dicembre 2001 DM. LL.PP. 23 aprile 2003
Oggetto	Quartieri segnati da: - diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano - carenze di servizi - scarsa coesione sociale - marcato disagio abitativo - Compresi in PEEP e nei comparti di recupero urbanistico ex lege 57/78, 392/78, 47/85	Idem
Obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> - recupero edilizio attraverso operazioni di manutenzione (finanziate con i fondi per l'edilizia sperimentale) - miglioramento della coesione sociale - miglioramento della condizione abitativa - rigenerazione sociale (occupazione, formazione) - risparmio nell'uso delle risorse naturali disponibili, contenimento delle risorse energetiche - accrescimento della dotazione dei servizi di quartiere, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali occorrenti - miglioramento della qualità abitativa ed insediativa attraverso il perseguimento di più elevati standard anche di tipo ambientale 	<ul style="list-style-type: none"> - riqualificazione edilizia - miglioramento delle condizioni ambientali - adeguamento e sviluppo delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni di servizi pubblici e privati - integrazione sociale - incentivazione dell'offerta occupazionale - recupero o ricostruzione dei manufatti colpiti da eventi sismici o pubbliche calamità.
Caratteristiche	integrazione, non solo tra azioni edilizie e sociali, ma anche tra queste e interventi riguardanti il risparmio energetico e la sperimentazione in campo tecnologico e tipologico attenzione alla qualità urbana (morfologica, ecosistemica, fruitiva, procedurale, sociale)	integrazione, non solo tra azioni edilizie e sociali, ma anche tra queste e interventi riguardanti il risparmio energetico <i>attraverso programmi di solarizzazione degli edifici</i> - attenzione alla qualità urbana (morfologica, ecosistemica, fruitiva, procedurale, sociale) <i>- partecipazione e processi di incremento della consapevolezza sociale (empowerment)</i>
Priorità	Sistema di valutazione a punti basato su: - caratteri del comune - caratteri dell'ambito di intervento - caratteri del Cdq - presenza ed entità di finanziamenti apportati da altri soggetti pubblici e privati - caratteri del progetto preliminare sperimentale - caratteri del programma di sperimentazione - presenza di ulteriori finanziamenti regionali	Sistema di valutazione a punti basato su: - caratteri del comune - caratteri dell'ambito di intervento - caratteri del Cdq - presenza ed entità di finanziamenti apportati da altri soggetti pubblici e privati - caratteri del progetto preliminare sperimentale - caratteri del programma di sperimentazione - presenza di ulteriori finanziamenti regionali, <i>comunali, di enti pubblici o privati</i>
Soggetti promotori	Comuni	Comuni
Soggetti proponenti	Amministrazioni pubbliche di livello centrale e locale, associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato (ONLUS, cooperative sociali), operatori privati	Idem

Scheda Programma	Contratti di quartiere I	Contratti di quartiere II
Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Ministero LL.PP. (Cer), Regioni (selezionano e propongono al Cer massimo 5 progetti, il Cer compie la selezione nazionale, trasmette alle Regioni i fondi che queste trasmettono ai Comuni).	Trasferimento di fondi dal Ministero Infrastrutture e Trasporti (ex Min. LL.PP.) alle Regioni, che predispongono il bando e selezionano i progetti con commissione mista (1 presidente designato dal ministero, 3 membri ministeriali e 3 regionali)
Forme istituzionali di decisione	Accordo di programma Convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati	Accordo di programma Convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati Ricorso a forme di partecipazione degli abitanti
Concorso di risorse private	Obbligatorio: oltre al finanziamento privato, è previsto anche quello di soggetti del terzo settore, in particolare per lo sviluppo di azioni di tipo sociale.	Obbligatorio: oltre al finanziamento privato, è previsto anche quello di soggetti del terzo settore, in particolare per lo sviluppo di azioni di tipo sociale. Possono confluire sui programmi altre risorse pubbliche, eventualmente comunitarie.
Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti	Il Cdq deve essere conforme alla strumentazione urbanistica vigente e per l'attuazione occorre la redazione di un Piano di Recupero.	Idem

Tuttavia, nel caso di questi programmi, l'elemento di innovazione non sembra più da ricercarsi all'interno del concetto di integrazione fisica, sociale, economica e ambientale, ormai assimilato attraverso l'esperienza andata maturando con l'attuazione dei programmi precedenti, dai Pii a Urban, quanto piuttosto in quello di *sperimentazione*. Fin dal titolo del decreto, l'enfasi è proprio sulla peculiarità del programma di promuovere la realizzazione di interventi "sperimentali" e di indicazioni innovative su due fronti: quello della sperimentazione edilizia e quello dell'utilizzo di modalità procedurali e finanziarie "nuove" e pertinenti agli obiettivi perseguiti.

Dal punto di vista della sperimentazione edilizia finalizzata alla riqualificazione fisica, il Contratto di quartiere è, per sua natura, legato alla realizzazione di edilizia residenziale. Il Cer guida ed indirizza i partecipanti al bando verso l'individuazione delle soluzioni più adatte per dare risposta alla domanda di qualità urbana attraverso la "Guida per la realizzazione delle Sperimentazioni". Si tratta di un documento innovativo sul fronte del rinnovamento delle tipologie e delle tecnologie della residenza, finalizzato al raggiungimento della qualità su quattro fronti: qualità morfologica, ecosistemica, fruitiva, e procedurale. Per la prima volta, vengono introdotte modalità di intervento improntate all'utilizzo della bioarchitettura e al razionamento delle risorse per garantire la qualità ecosistemica, al miglioramento dell'accessibilità e della fruibilità, con particolare attenzione ai portatori di handicap (accessibilità, visitabilità e adattabilità ex D.M. 236/89) e alle categorie sociali deboli (anziani, famiglie numerose, studenti, nomadi, immigrati ecc.), al raggiungimento della qualità del processo di progettazione, implementazione, gestione del programma attraverso l'utilizzo di convenzioni, funzioni di project management, attività di pianificazione, di monitoraggio e di controllo di gestione.

L'utilizzo di modalità procedurali di tipo sperimentale e innovativo, oltre ad essere contenuto all'interno della guida del Cer, emerge fin dalle previsioni del bando e dalla presenza della guida stessa.

Attraverso la predisposizione a livello centrale del bando, senza deleghe regionali (cfr. Pii e Pru) e la redazione della guida, il Ministero conferma ancora una volta la sua attività di coordinamento in tema di riqualificazione urbana. Tuttavia, lo Stato non può prescindere dal coinvolgimento della Regione, che partecipa alla valutazione preventiva dei progetti e si propone come soggetto per l'eventuale finanziamento aggiuntivo. L'iter per il finanziamento, infatti, passa attraverso le Regioni che, sulla base di criteri definiti autonomamente, operano una cernita dei programmi presentati dai comuni, limitando il numero delle proposte ad un massimo di cinque. Queste sono poi inviate al Segretariato Generale del Cer che, a sua volta, procede alla scelta finale in base a criteri prestabiliti e validi per tutti i comuni partecipanti⁸⁹. Sulla base di questo processo, sono state finanziate 46 proposte di Contratto di quartiere.

Oltre alla crescente importanza della Regione, assumono importanza soggetti e modalità di concertazione prima non previste dai programmi precedenti. E' il caso degli strumenti di pianificazione negoziale in riferimento ai rapporti pubblico-pubblico: il bando prevede, prima della firma dell'Accordo di programma, la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra tutti gli enti interessati, così come introdotto dalla delibera Cipe 10 gennaio 1995 e formalizzato nella legge finanziaria 1998 (L. 662/97, cfr. cap. 1). Inoltre, per il perseguimento degli obiettivi di integrazione, «possono essere formalizzati accordi tra amministrazioni pubbliche - ministeri, regioni ed enti locali - sia di livello centrale che locale, e tra queste e gli enti pubblici, tesi ad incrementare l'occupazione ed a favorire l'integrazione sociale in settori quali: promozione della formazione professionale giovanile, recupero dell'evasione scolastica, assistenza agli anziani, realizzazione di strutture per l'accoglienza» ((D.M. LL. PP. 22 ottobre 1997, art. 4 comma 1).

La rilevanza delle azioni di tipo sociale porta il legislatore a dare valenza normativa al rapporto - che già si era costituito nei programmi Urban - con nuovi soggetti, non più appartenenti alla sfera del privato, ma al terzo settore. Il bando, oltre all'intervento di operatori privati attinenti il settore dei servizi, prevede espressamente la possibilità di stipulare convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro e organizzazioni di volontariato (art. 4 comma 2)⁹⁰.

Infine, all'art.2 del bando ministeriale è specificato che i Comuni dovranno presentare alla Regione tra l'altro «una relazione descrittiva degli elementi costitutivi, delle finalità, del modo di attuazione e delle forme di partecipazione tese a garantire una più diffusa conoscenza». Nel decreto ministeriale istitutivo dei Cdq il tema della partecipazione è trattato un po' in sordina. E' però possibile cogliere un aumento dell'importanza di questo tema seguendo il processo di riproposizione dei programmi che avviene a fine

⁸⁹ I criteri di definizione del punteggio sono basati su:

- parametri esterni, dati demografici, occupazionali e condizioni abitative dei Comuni;
- struttura del Contratto, cioè l'esame di come la proposta sia documentata, commentata e rappresentata;
- ulteriori forme di finanziamento che converga no per l'attuazione del Contratto.

Occorre rilevare, tra questi criteri di valutazione, l'importanza attribuita alla capacità del programma di attirare risorse aggiuntive a quelle statali. A questo scopo, vengono privilegiati i programmi che non siano ancora mai stati interessati da interventi e finanziamenti relativi alla riqualificazione.

⁹⁰La richiamata possibilità di stabilire nuove forme di partenariato pubblico-privato è frutto, tra l'altro, del dibattito innescato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127. Di poco precedente al bando Cdq, questo provvedimento prevede la possibilità che i Comuni e le Regioni costituiscano società di trasformazione urbana (Stu) per azioni a capitale misto pubblico-privato.

anni Novanta. Sulla scia dell'esperienza maturata con i primi contratti di quartiere, la legge dell' 8 febbraio 2001 n. 21, recante "Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione" prevede il finanziamento di «un programma innovativo in ambito urbano, finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale e che preveda, al contempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa» (art.4). Si tratta di tutti gli ingredienti che già avevano caratterizzato i Contratti di quartiere del D.M. 21 dicembre 1997, e infatti tale "programma innovativo" viene riformulato come "Contratti di quartiere II" con il D.M. 30 dicembre 2002⁹¹.

Nei nuovi programmi, che per obiettivi e caratteristiche sono del tutto simili ai precedenti, emerge con evidenza come il tema della partecipazione e della consapevolezza dell'appartenenza ad un processo di rigenerazione diventano il punto di forza dell'insieme di azioni messe in campo: in questo senso, i Contratti di quartiere, «promovendo la partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi» (Schema di bando di gara allegato al D.M. 30 dicembre 2002, art.2) rappresentano un notevole passo avanti verso l'internalizzazione delle pratiche di partecipazione e dei processi di incremento della consapevolezza sociale.

Rispetto ai documenti istitutivi dei Cdq I, il decreto relativo ai Contratti di quartiere II evidenzia alcune differenze fondamentali, che derivano dal mutato quadro istituzionale in cui si inseriscono. L'art. 54 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sul conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, individua tra le funzioni mantenute allo Stato quelle relative «alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato»⁹². Se la legge n. 21 dell'8 febbraio 2001 conferma questo ruolo, il D.M. 30 dicembre 2002, istitutivo dei Cdq II, apporta un ulteriore tassello alla questione della concertazione Stato-Regioni, in quanto prevede che il bando e la selezione dei progetti sia espletata direttamente dalle Regioni. In questo senso, nel pieno rispetto delle istanze di devoluzione dei poteri agli enti locali, lo stato assume un ruolo di coordinamento simile a quello dell'Unione Europea⁹³, trasferendo i fondi alle regioni e co-partecipando alla fase di selezione dei progetti con 3 membri ministeriali all'interno della giuria regionale.

Occorre sottolineare, infine, che al concetto di "sperimentazione" si affianca e diventa ufficiale anche quello di "innovazione": fin dal D.lgs. 112/98, il legislatore sembra riconoscere e prendere atto della portata innovativa dei programmi maturati nell'ambito della riqualificazione urbana, al punto di fare della promozione di programmi «innovativi» uno degli ambiti di intervento dello Stato.

⁹¹ D.M. 30 dicembre 2002, *Modifiche al D.M. 27 dicembre 2001, relativo ai programmi innovativi in ambito urbano denominati «Contratti di quartiere II».*

⁹² L'anno successivo, il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, istituisce il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, sopprimendo i Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e navigazione.

⁹³ La dicitura «promozione di programmi innovativi in ambito urbano» riprende quella dei Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC), sulla falsariga dei testi relativi alla ripartizione dei Fondi Strutturali.

3.2.7 I Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst)

Con la sperimentazione dei Prusst, introdotti dai DD. MM. LL. PP. 8 ottobre 1998 e 28 maggio 1999⁹⁴, l'obiettivo dei Programmi di riqualificazione assume caratteri più ambiziosi, intervenendo su ambiti territoriali molto vasti e caratterizzati dunque da notevole complessità. I Prusst fanno infatti riferimento al sistema infrastrutturale delle aree metropolitane e ai nuovi distretti insediativi, così come al sistema di spazi di transizione e integrazione tra sistemi urbani, con direttrici di intervento che riguardano, da un lato, la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature (puntuali e a rete) di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e orientare occasioni di sviluppo sostenibile e, dall'altro, la realizzazione di sistemi integrati di attività finalizzate alla realizzazione di insediamenti produttivi e alla riqualificazione di zone urbane centrali o periferiche interessate da fenomeni di degrado.

La riqualificazione urbana non è più l'obiettivo principale di questi programmi, quanto piuttosto uno dei molteplici obiettivi per la promozione e orientamento di occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avendo riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico e prestando attenzione all'aumento di benessere della collettività e alla valorizzazione del capitale fisso sociale.

Il Prusst si configura come programma di carattere territoriale, non più concentrato sul solo ambito urbano, ma esteso all'area vasta. L'ambito territoriale è dunque notevolmente più ampio rispetto a quello dei programmi precedenti. In particolare, se i Cdq avevano rappresentato l'occasione per la sperimentazione sull'edilizia residenziale e relativamente a nuove forme di concertazione e partecipazione su ambiti ristretti, i Prusst sembrano completare questa tensione alla sperimentazione, ampliando lo sguardo verso orizzonti più ampi e maggiormente complessi, per un'innovazione di tipo procedurale a scala territoriale.

L'ottica è evidentemente strategica, con due elementi di novità fondamentali: la presenza di una molteplicità di attori coinvolti e la necessità di un coordinamento e riordino degli interventi sul territorio. Si rendono dunque necessarie modalità di intervento flessibili e incrementali, insieme alla capacità di avviare processi di copianificazione con gli strumenti urbanistici ordinari. In questo senso, il criterio con cui i Prusst si rapportano alla pianificazione sovraordinata non è più, semplicemente, quello della conformità, quanto piuttosto quello della «coerenza con le previsioni degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale», nonché dell'«integrazione e concertazione con le politiche assunte dagli altri enti pubblici competenti per il territorio». (D.M. 8 ottobre 1998, art.4), attraverso la promozione di programmi d'intesa con tali enti.

Il principio della coerenza permette di considerare in modo integrato sia gli strumenti urbanistici e territoriali esistenti, sia le differenti esigenze dei soggetti partecipanti al programma. Dal punto di vista degli attori coinvolti, appare infatti con immediata evidenza la molteplicità dei soggetti promotori: oltre ai Comuni, per la prima volta

⁹⁴ DM. LL.PP. 8 ottobre 1998, *Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio"*; DM. LL.PP. 28 maggio 1998, *Modificazioni al decreto ministeriale 8 ottobre 1998 recante: "Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio"*.

possono farsi promotori dei programmi anche enti sovralocali come le province e le regioni⁹⁵.

Scheda Programma	Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (Prusst)
Normativa di riferimento	DM. LL.PP. 8 ottobre 1998 DM. LL.PP. 28 maggio 1998
Oggetto	Ambiti territoriali (sub-regionale, provinciale, intercomunale, comunale) individuati sulla base delle caratteristiche fisiche, morfologiche, culturali e produttive e caratterizzati da deficit e criticità infrastrutturali
Obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> • Riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado • Realizzazione, adeguamento e completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano • Sviluppo dell'occupazione, della formazione professionale, delle condizioni del credito • Ampliamento e realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, promozione turistico-ricettiva
Caratteristiche	<ul style="list-style-type: none"> • promozione e orientamento di occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, • attenzione all'aumento di benessere della collettività • sistema integrato di attività economiche, azioni per l'occupazione e la formazione, rafforzamento e l'adeguamento delle infrastrutture come precondizione per promuovere lo sviluppo sostenibile • valorizzazione del capitale fisso sociale • ordinamento e/o affiancamento sul territorio degli interventi previsti da altre iniziative avviate sulla base di strumenti negoziali (contratti d'area, patti territoriali).
Priorità	<ul style="list-style-type: none"> • sistemi metropolitani caratterizzati dal deficit infrastrutturale (mobilità, interconnessioni tra nodi); • distretti insediativi che richiedono una migliore strutturazione della loro articolazione infraregionale • sistema degli spazi di transizione e integrazione • sistema delle attrezzature sia a rete che puntuali di livello territoriale e urbano.
Soggetti promotori	Regioni, Province, Comuni (singolarmente o in consorzio)
Soggetti proponenti	Enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni), altre amministrazioni pubbliche, (Camere di Commercio, società e imprese a partecipazione pubblica, IACP, Asl, etc.), soggetti privati (associazioni di categoria, imprenditori, istituti bancari).
Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Ministero LL.PP. (Dicoter.), Regioni (Valutazione ex ante). Le risorse ministeriali riguardano solo le attività di progettazione. Oltre a queste, il programma deve coinvolgere risorse pubbliche (somme non spese per i PRIU, altre risorse pubbliche, fondi comunitari) e private.
Forme istituzionali di decisione	Intese e programmi d'intesa (cfr. Delibera Cipe 21 marzo 1997)) Accordo di programma (ex lege 142/90 art. 22/e) Formazione di Società Miste
Concorso di risorse private	Obbligatorio e pari ad almeno 1/3 dell'investimento totale previsto.
Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti	Deve sussistere la coerenza dei programmi con i documenti di pianificazione urbanistica e territoriale esistenti. Sono previste varianti previo Accordo di programma.

⁹⁵ Sulla base di un bando nazionale allegato al decreto ministeriale, la promozione dei programmi è stata affidata ai comuni oppure alle regioni e alle province, d'intesa con i comuni interessati. L'obiettivo è stato la stipula di protocolli di intesa, cui sono seguiti accordi di programma quadro per regolamentare l'attuazione degli interventi. I programmi presentati sono stati 325, di cui 8 promossi dalle regioni, 36 dalle province e 281 dai comuni. Il Ministero ha finanziato complessivamente 78 programmi.

La selezione delle proposte viene dunque rinviata al Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione generale del coordinamento territoriale (Dicoter.), attraverso un apposito comitato di valutazione.

Ancora più ampia risulta la cerchia dei soggetti proponenti, «anche riuniti tra loro in forma associata:

- enti pubblici territoriali (regioni, province, comunità montane);
- altre amministrazioni pubbliche (le amministrazioni dello Stato, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, le società e imprese a partecipazione pubblica, gli istituti autonomi case popolari comunque denominati);
- soggetti privati (associazioni di categoria, imprenditori, società finanziarie, istituti bancari proprietari degli immobili, soggetti concessionari, proprietari o gestori di reti)» (D.M. 8 ottobre 1998, art. 5).

Per la prima volta le categorie di soggetti esulano dagli operatori “usuali” dell’edilizia residenziale (enti pubblici, Iacp, imprese di costruzioni, associazioni), prevedendo enti nuovi e “strategici” rispetto alle operazioni previste, che riguardano generalmente grandi infrastrutture (ospedali, università, ecc.)⁹⁶.

⁹⁶ Secondo l’art. 3 del D.M. 8 ottobre 1998, comma 1, «Gli assi prioritari di intervento dei programmi riguardano:

- a) interventi pubblici e di interesse pubblico di dimensione e importanza tale da rappresentare una precondizione per progetti di investimenti o di maggiore produttività per operatori pubblici e privati;
- b) interventi finalizzati a favorire lo sviluppo locale e la valorizzazione del capitale fisso sociale, anche mediante una adeguata collocazione rispetto alle attrezzature a rete e a quelle puntuali;
- c) interventi complementari ai progetti di cui alla lett. a);
- d) azioni e iniziative finalizzate a favorire lo sviluppo dell’occupazione, la formazione professionale e più vantaggiose condizioni del credito, con particolare riferimento a quanto posto in essere da altre amministrazioni pubbliche, anche statali ed europee;
- e) la funzione di ordinare sul territorio gli interventi previsti da altre iniziative avviate sulla base degli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d’area) ovvero di affiancare, anche in termine di finanziamento, le predette iniziative.

2. Gli interventi di cui alla lett. a) del comma 1 sono riconducibili, in via esemplificativa:

- a parti dell’attrezzatura a rete relativa al sistema stradale, ferroviario, aeroportuale, portuale, energetico, idrico, delle telecomunicazioni nonché alle opere necessarie per la difesa del suolo;
- ai porti, agli aeroporti, agli interporti, agli scambiatori di modalità e alle interconnessioni delle reti con il sistema urbano;
- a interventi di rilevanza tale da costituire poli di attrazione quali: sedi di tribunali, strutture ospedaliere, università, centri congressuali, strutture polifunzionali per lo sport, il turismo e il tempo libero, ecc;

3. Gli interventi di cui alla lett. b) del comma 1 sono riconducibili, in via esemplificativa:

a) interventi pubblici quali:

- realizzazione, completamento e adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria a servizio di aree produttive o di quartieri degradati;
- realizzazione, recupero e acquisizione di immobili da destinare a opere di urbanizzazione secondaria di livello almeno urbano;

a) interventi privati quali:

- realizzazione e riqualificazione di insediamenti produttivi in grado di promuovere lo sviluppo, l’innovazione e la competitività tra imprese anche attraverso la diffusione di nuove tecnologie;
- realizzazione e recupero di edilizia residenziale al fine di innescare processi di riqualificazione fisica e sociale dell’ambito considerato;
- gestione di attività no-profit;
- ristrutturazione di edifici di rilevante valore storico-artistico, sviluppo di artigianato tipico, riconversione di complessi industriali con valenze culturali anche da destinare ad altri usi».

Se, in questo quadro, i soggetti promotori sono chiamati a favorire «la più ampia partecipazione all'attuazione dei programmi da parte di soggetti pubblici e privati», attraverso un esteso utilizzo degli strumenti della programmazione negoziata ex lege 662/1996, di fatto la presenza di questi ultimi è obbligatoria e il loro apporto è vincolante ai fini della selezione del programma: il concorso di risorse private deve riguardare una quota parte pari almeno ad un terzo del costo complessivo delle opere in programma.

L'integrazione delle risorse private rappresenta dunque un elemento fondante dei Prusst, insieme ad un tentativo di connessione con le risorse provenienti da altri programmi presenti sul territorio, nonché da risorse provenienti dall'Unione Europea.

Il criterio è inverso rispetto ai Contratti di quartiere: mentre nei Cdq vengono privilegiati ambiti che non siano mai stati interessati prima da interventi e finanziamenti relativi alla riqualificazione, attribuendo importanza alla capacità del programma di attirare risorse aggiuntive a quelle statali, nei Prusst si fa invece esplicito riferimento alla possibilità di sinergia con programmi che già hanno fruito di altri canali di finanziamento. La finalità di ordinamento e/o affiancamento sul territorio degli interventi previsti da altre iniziative avviate sulla base di strumenti negoziali (contratti d'area, patti territoriali) pone l'enfasi sulla capacità del programma di messa a sistema e complementarità con processi di sviluppo e di riqualificazione già in essere.

In particolare, è rilevante il riferimento ricorrente ai canali di finanziamento ed alle politiche urbane e territoriali⁹⁷ dell'Unione Europea: nelle premesse al D.M. 8 ottobre 1998 si fa esplicito riferimento agli interventi in aree urbane definiti da Agenda 2000, nonché alle proposte di regolamento del Consiglio dell'Unione Europea recanti disposizioni sui fondi strutturali - COM(1998) 131 def. del 18 marzo 1998 - nelle quali vengono prese in considerazione le problematiche e gli interventi nelle aree urbane dell'obiettivo 2 e nelle regioni dell'obiettivo 1, nonché nelle zone dell'obiettivo 3; infine, si fa riferimento al primo progetto ufficiale dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, elaborato dal Comitato di sviluppo spaziale, nella quale sono definiti gli orientamenti in materia di sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario e di integrazione degli obiettivi di coesione socio-economica, di competitività e di sviluppo sostenibile. Non è casuale, inoltre, che il "Provvedimento di modifica del DM 8/10/1998 n. 18169" faccia esplicito riferimento all'obiettivo dei Prusst di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti per gli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno⁹⁸. Lo scenario di riferimento dei Prusst, basato su un'attività di trasformazione complessa e differita nel tempo, che coinvolga una molteplicità di soggetti pubblici e privati attraverso modalità decisionali complesse, si inserisce proprio in questo quadro. Il fine ultimo, infatti, consiste nella crescita e nello sviluppo delle aree candidate, attraverso una verifica della capacità del programma di attrarre investimenti produttivi e di sviluppare iniziative economiche e imprenditoriali in grado di garantire una ricaduta socio-economica positiva stabile e duratura, di massimizzare gli effetti diretti e indiretti degli investimenti utilizzando, da un lato, metodologie progettuali e di intervento qualitative e basate su logiche di risultato e, dall'altro lato, tecniche finanziarie innovative anche nell'utilizzo di risorse pubbliche; in sintesi, sulla possibilità di aumento della competitività dei sistemi locali e dei livelli di occupazione.

⁹⁷ Per un approfondimento relativo alle ripercussioni territoriali delle politiche dell'UE, si rimanda a Janin Rivolin (2000, 2002, 2003) e al paragrafo 1.1.2.

⁹⁸ Cfr. cap. 1, nota 16.

3.2.8 I Progetti Integrati Territoriali (Pit)

I Progetti Integrati Territoriali rappresentano una forma di programmazione più orientata allo sviluppo economico rispetto ai programmi finora affrontati, tant'è vero che il Ministero competente non è quello dei Lavori Pubblici, poi divenuto "Ministero delle Infrastrutture e Trasporti", ma il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per questo motivo, sarebbero forse assimilabili a strumenti di programmazione negoziata come i patti territoriali, tuttavia la natura è diversa e di più ampia portata.

Essi nascono nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno (QCS) per il periodo 2000-2006⁹⁹, che presenta la strategia e le priorità d'azione dei Fondi strutturali europei per le regioni Obiettivo 1¹⁰⁰ (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise, che beneficia del sostegno transitorio).

Il QCS è articolato in assi prioritari, che rappresentano le priorità strategiche per le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione dei fondi strutturali:

Asse I: Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse naturali)

Asse II: Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse culturali)

Asse III: Valorizzazione delle risorse umane (Risorse umane)

Asse IV: Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi locali di sviluppo)

Asse V: Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città)

Asse VI: Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e nodi di servizio).

Attraverso il QCS si stabiliscono gli obiettivi specifici di ogni asse, le modalità di partecipazione dei fondi e di altre risorse finanziarie¹⁰¹. L'attuazione del QCS avviene tramite uno o più Programmi operativi: i Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) e i DOCUP (Documenti unici di programmazione) rappresentano la specificazione del QCS in termini di azioni e misure¹⁰².

In questo contesto articolato per settori, si inseriscono i Progetti Integrati Territoriali, che rappresentano una modalità di attuazione specifica del QCS.

Il QCS precisa che i Pit non rappresentano un'articolazione aggiuntiva rispetto agli assi e alle misure contenuti nei POR e nei complementi di programmazione, ma sono una *modalità operativa specifica* che viene scelta per collegare tra loro le azioni previste e

⁹⁹ Decisione della Commissione n. C 2050 del 1° agosto 2000 recante *approvazione del quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle regioni interessate dall'obiettivo 1 e cioè la Basilicata, la Calabria, la Campania, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia, e il Molise che beneficia del sostegno transitorio a titolo dell'obiettivo 1 in Italia*, L 186/4, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee IT 15.7.2002.

¹⁰⁰ Le regioni dell'obiettivo 1 sono quelle in ritardo di sviluppo, cioè con un prodotto interno lordo pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria.

¹⁰¹ L'articolazione della strategia in assi prioritari ha lo scopo di concentrare gli interventi sulle aree che possono avere un impatto più rilevante sulla crescita economica del Mezzogiorno, con due principi trasversali a tutti gli assi: la sostenibilità ambientale e il rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne.

¹⁰² Il QCS 2000-2006 per le regioni italiane obiettivo 1 comprende 7 POR (Programmi operativi regionali) e 7 PON (Programmi operativi nazionali).

ottimizzare il risultato finale verso un unico obiettivo¹⁰³. I progetti integrati devono quindi inserirsi all'interno della strategia regionale, delle linee di intervento settoriali e di filiera e dei metodi operativi di concertazione e collaborazione pubblico-privato, previsti dai programmi operativi, definendo un insieme di azioni che attraversano diversi settori, ma puntano a un obiettivo comune di sviluppo del territorio e necessitano di un approccio attuativo unitario e coerente.

Scheda Programma	Progetti Integrati territoriali (Pit)
Normativa di riferimento	QCS Obiettivo 1 2000-2006, artt. 3.10 e 6.4.7 Decisione della Commissione n. C 2050 del 1° agosto 2000 Ministero dell'Economia e delle Finanze, <i>Linee Guida per l'implementazione dei progetti integrati nei programmi operativi ob. 1</i> , ottobre 2000
Oggetto	Contesti territoriali o tematici interessati da azioni intersettoriali, connotate da una "massa critica" adeguata, strettamente coerenti e collegate, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario.
Obiettivi	Controllo della complessità attraverso modalità di attuazione e gestionali unitarie, organiche e integrate Collegamento e finalizzazione ad un obiettivo comune di azioni che fanno capo ad Assi e Misure diverse e rispondono a principi di integrazione e concentrazione: Asse I: Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse naturali) Asse II: Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse culturali) Asse III: Valorizzazione delle risorse umane (Risorse umane) Asse IV: Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi locali di sviluppo) Asse V: Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città) Asse VI: Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e nodi di servizio)
Caratteristiche	integrazione progettuale, sia funzionale che territoriale, attraverso un'idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa riferimento territoriale del complesso delle azioni programmate modalità operativa di attuazione di Assi e Misure diverse (non articolazione aggiuntiva ma trasversale)
Priorità	esclusivo appannaggio delle Regioni obiettivo 1: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise (phasing out) altri criteri possono essere fissati dalle Regioni
Soggetti promotori	Regioni
Soggetti proponenti	Enti locali (non precisato ma demandato alle regioni) («Progetti territoriali che originano dai territori, o dalla stessa amministrazione regionale». Linee guida, p. 4)
Soggetto selezionatore e/o finanziatore	Regione; Ministero dell'Economia e delle Finanze per assegnazione del 6% della riserva nazionale per la premialità
Forme istituzionali di decisione	Strumenti della programmazione negoziata: Patti territoriali, Contratti d'area e Contratti di programma
Concorso di risorse private	Non obbligatorio (ma dato per sottinteso)
Rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti	Coerenza all'interno del Qcs e del Por.

¹⁰³ Il POR descrive gli orientamenti generali e i dati relativi all'insieme dei Pit (tipologia e caratteristiche dei progetti, misure che contribuiscono alla realizzazione dei programmi, entità complessiva delle risorse, distribuzione temporale delle risorse per asse di intervento), fornendo indicazioni specifiche solo per i progetti di maggiore dimensione. Il CdP descrive in dettaglio il contesto, gli obiettivi, la strategia di intervento, le procedure, l'ammontare delle risorse, i criteri di selezione di progetti e beneficiari, l'identificazione delle misure, i responsabili, il coordinamento fra i responsabili.

I Pit si configurano quindi come programmi utili ad unire i diversi assi di intervento con un approccio di tipo trasversale; le principali caratteristiche di questi programmi sono rappresentate dall'*integrazione progettuale* e dal riferimento al *territorio* in quanto destinatario delle azioni e contesto in cui stimolare le potenzialità latenti.

Si tratta di due elementi di novità fondamentali nel contesto della programmazione per lo sviluppo, che li porta quasi a delinearli come eredi dei Prusst ad una scala territoriale ancora più ampia, e con finalità più estese. Essi mirano infatti ad assicurare un adeguato riconoscimento agli interventi che si basano su un'*idea guida* esplicitata e condivisa, per elaborare un sistema di attuazione unitario, organico e integrato, in grado di semplificare la gestione e consentire il raggiungimento degli obiettivi nei tempi previsti¹⁰⁴.

In questo senso, la città rappresenta uno degli assi di intervento, le cui azioni dovranno essere integrate con le politiche provenienti dagli altri settori di intervento.

I documenti istitutivi demandano alle Regioni obiettivo 1 la scelta relativa alle modalità procedurali, alla scelta degli ambiti di intervento, dei soggetti partecipanti, dei criteri di priorità e di valutazione delle proposte. In particolare, il bando suggerisce di attuare una procedura di selezione "a sportello", indicando i vantaggi e gli svantaggi che comporta la selezione attraverso "asta", ovvero il ricorso ad una selezione tramite competizione. Le argomentazioni portate rappresentano un quadro consapevole dei limiti delle esperienze concorsuali maturate nel decennio attraverso gli altri programmi complessi, sempre basate su bandi selettivi che, in alcuni casi, possono dar luogo a comportamenti opportunistici.

Quanto alle modalità di interazione con i soggetti privati, il ricorso ai Patti territoriali, ai Contratti d'Area e ai Contratti di programma per l'attuazione dei Pit indica la piena consapevolezza dell'importanza di strumenti di carattere negoziale esistenti e già sperimentati: l'intervento del privato è ormai dato per assodato, per cui non sembra necessario ricorrere a meccanismi coercitivi come l'obbligo della presenza di una determinata percentuale di risorse private.

Infine, non sono stabiliti criteri di coerenza o conformità con gli strumenti urbanistici esistenti, sia perché il livello di intervento è piuttosto ampio, sia per la natura dei progetti, che non riguardano più una singola azione, quanto piuttosto la *sinergia tra le politiche*, ovvero la connessione di diverse modalità di intervento in ambiti differenti.

3.3 Alcuni temi ricorrenti

Il panorama di programmi complessi qui delineato permette di ravvisare, oltre all'eterogeneità dei programmi, anche alcune questioni comuni, che si sviluppano nel tempo seguendo l'evoluzione dell'oggetto e degli obiettivi dei programmi stessi. Alla dilatazione dei confini fisici, da quartieri (Pii, Pru, Cdq) a porzioni di città (Priu, Urban) a interi sistemi territoriali (Prusst, Pit), corrisponde infatti un cambiamento delle

¹⁰⁴ A questo scopo, il Qcs prevede che i progetti integrati siano caratterizzati dai seguenti elementi:

- definizione dell'idea-forza, della strategia di progetto e degli obiettivi;
- identificazione dell'ambito territoriale o tematico di riferimento;
- individuazione del soggetto responsabile del progetto;
- identificazione delle procedure di gestione e monitoraggio.

finalità dei programmi, dalla riqualificazione edilizia alla rigenerazione sociale allo sviluppo territoriale.

Dall'analisi dei documenti istitutivi di ciascun programma e degli elementi di innovazione che ne emergono, è possibile individuare alcuni temi ricorrenti, che riguardano la spinta all'innovazione delle procedure e del modus operandi delle pubbliche amministrazioni, nonché il confronto con i privati, attraverso l'istituzione di nuovi rapporti e l'attivazione di misure di sviluppo economico, di integrazione sociale e di tutela ambientale in un quadro di coerenza. Nell'avvicinarsi dei programmi, appare un'evoluzione delle questioni portanti, che con il passare del tempo vanno modificandosi. Sulla base di queste considerazioni, di seguito si presenta un tentativo di sistematizzare tali tematiche, individuando alcuni ambiti principali nei quali sembra esplicitarsi maggiormente la tensione all'innovazione caratteristica dei programmi complessi.

L'innovazione apportata da questi strumenti può essere ricondotta a tre temi ricorrenti: quello dei rapporti tra le azioni e le politiche messe in atto dai programmi, ampiamente riportato nei bandi con il termine più ampio di *integrazione* e declinato in diversi settori (integrazione economica, sociale, tipologica, funzionale, etc.); quello dei *rapporti tra i soggetti* che vengono coinvolti direttamente e indirettamente dal programma; quello dei *rapporti con gli strumenti e le politiche* esistenti, sia di pari livello che sovraordinati.

3.3.1 Il concetto chiave: l'integrazione

Dalla lettura dei bandi e dei documenti istitutivi dei programmi complessi, appare assodato il ricorso al concetto di integrazione nelle sue diverse accezioni: integrazione delle azioni messe in campo, delle risorse apportate al programma, integrazione sociale, tipologica e funzionale. Tutti i programmi riportano il significato generale del termine, relativo alla compresenza di obiettivi attinenti a settori differenti, alla coesistenza di molteplici destinazioni d'uso e tipologie di intervento, alla sinergia tra risorse pubbliche e private. Il concetto, tuttavia, si modifica nel tempo in relazione all'ampliamento di orizzonte dei programmi verso una maggiore spinta di carattere urbanistico e territoriale. All'allargamento del campo di interesse e dell'oggetto delle iniziative di recupero e di riqualificazione urbana, dalla valorizzazione economico-funzionale ed immobiliare alla riqualificazione e rigenerazione ambientale, sociale, culturale, fisica della città allo sviluppo locale autosostenibile, corrisponde dunque un diverso modo di intendere il concetto di integrazione nelle sue differenti declinazioni.

La capacità del programma di integrare gli effetti derivanti dalla presenza di una molteplicità di azioni in settori diversi si esprime inizialmente in azioni integrate su quartieri residenziali. In un primo momento, infatti, i bandi di programmi come i Pii, i Pru ed i Priu declinano il concetto di integrazione in riferimento alla necessità di elaborare una proposta "unitaria". Nei programmi successivi, il margine di intervento del concetto si amplia: Urban e i Cdq prevedono l'integrazione con la struttura urbana e con le politiche urbane, con particolare riferimento all'integrazione sociale; i successivi programmi intendono la messa a sistema di azioni di carattere strategico territoriale, riguardanti soprattutto interventi infrastrutturali (Prusst), o l'intero quadro delle politiche di intervento su diversi fronti d'azione (Pit).

Nei primi programmi (Pii, Pru, Priu)¹⁰⁵, integrazione sembra essere sinonimo di ampiezza nel numero delle iniziative in progetto. Si tratta di una concezione cumulativa

¹⁰⁵Questi programmi sono generalmente definiti in letteratura come programmi "di prima generazione".

della programmazione, tesa a mettere insieme numerose azioni ed obiettivi, ma non ancora cosciente delle interrelazioni reciproche. Con i successivi programmi, l'ottica integrativa cede il passo alla ricerca di una reale *integrazione di azioni*, intraprese insieme per la loro capacità di dare una risposta complessiva e complessa a determinati obiettivi. Le finalità dei programmi più recenti, infatti, sembrano definitivamente indirizzate a costruire una combinazione tra riqualificazione del territorio, sviluppo sociale e sostenibilità ambientale. Mentre il tema della sostenibilità ambientale emerge solo in un secondo momento, con i PIC Urban, e trova uno status quo nei Prusst e nei Pit, alcuni temi, come quello dell'*integrazione sociale*, prendono piede fin dai primi strumenti. Già i Pru privilegiano quei programmi che, a parità di investimenti pubblici, apportano il massimo dei risultati sul versante dei benefici sociali. Nei Priu tale tema si orienta all'equità sociale, in quanto emerge un'attenzione alla redistribuzione dei vantaggi economici nell'ambito urbano. Questi temi, legati al connubio tra riqualificazione urbana e rigenerazione sociale, vengono affermati con maggior vigore all'interno del programma Urban, e sembrano trovare il loro apice nei Contratti di quartiere, dove si affronta in modo specifico la questione dell'identità urbana. Identità che può essere garantita solo attraverso azioni integrate concernenti il ripristino della qualità urbana, anche attraverso vie sperimentali relative agli aspetti morfologici, ecosistemici, fruitivi, procedurali.

Anche la questione dell'*integrazione tipologica e funzionale* subisce una notevole evoluzione. Infatti, le destinazioni d'uso previste dai primi programmi riguardano per lo più l'edilizia residenziale, perché i finanziamenti derivano da questo settore (fondi ex Gescal), e le tipologie di intervento sono riferite alla sola commistione di edilizia nuova e di recupero. Se i Cdq sono ancora orientati in questo senso, nei programmi Urban e, soprattutto, nei Prusst, la questione funzionale è orientata alla creazione di una sinergia tra funzioni di livello territoriale e/o reti infrastrutturali e funzioni e/o servizi di quartiere. Allo stesso modo, la questione tipologica cambia natura, obiettivi e finalità, per promuovere l'integrazione tra misure di sviluppo economico e sociale e azioni di riqualificazione ambientale, oltre che urbanistica.

Infine, l'*integrazione tra risorse* provenienti da diverse fonti, in particolare da quelle private, prima facoltativa (Ppu, Pru), diventa obbligatoria in tutti i programmi, fino ad essere inserita come parte integrante dei criteri di ammissione al finanziamento nei Prusst, dove il concorso di risorse private deve essere pari ad almeno 1/3 dell'investimento totale previsto. Da rilevare il fatto che nei Cdq, oltre al finanziamento privato è previsto anche il concorso di risorse provenienti da soggetti del terzo settore, in particolare per lo sviluppo di azioni di tipo sociale. Con Urban II, inoltre, emerge la possibilità di coinvolgere direttamente il credito immobiliare, ipotesi non contemplata in modo esplicito dai programmi precedenti.

In tutti i testi traspare una visione positivista dell'integrazione, come modo di governo della complessità. I programmi complessi sono intesi come strumenti flessibili e multiformi, capaci di gestire una realtà sempre più sfaccettata, compensando i limiti della pianificazione tradizionale, perché non tendono a scomporre la realtà in parti, ma a considerare questi parti tutte insieme e nelle loro interrelazioni. In modo integrato, appunto.

3.3.2 I rapporti tra i soggetti coinvolti: partenariato, concertazione, partecipazione

I rapporti tra i soggetti coinvolti nel programma sono il cardine per la concretizzazione di forme di decisione funzionali all'attuazione del programma stesso. Il complesso di

rapporti interistituzionali, tra enti pubblici e tra questi e il privato, nonché tra i soggetti interessati al progetto e gli abitanti delle aree di riferimento del programma può essere declinato in diverse forme, riconducibili ai temi dell'integrazione tra attori pubblici e privati, che si istituzionalizza attraverso il partenariato, e del coinvolgimento dei cittadini con opportune forme di partecipazione.

Il *partenariato* è da intendersi come un processo di negoziazione e concertazione che si attua «attraverso la collaborazione degli attori coinvolti, in una maniera quasi-paritaria, che supera il sistema di ordine-esecuzione, di procedimento dal generale al particolare, top down» (Moccia, 2002, p. 88). In particolare, in riferimento a Bobbio (1996), possiamo distinguere due forme di partenariato: pubblico-pubblico e pubblico-privato.

Il partenariato *pubblico-pubblico* si riferisce a forme di concertazione interistituzionale tra apparati pubblici appartenenti a diversi settori di intervento del medesimo livello amministrativo (PPP orizzontale) o a differenti livelli di governo (PPP verticale). Strumento privilegiato per l'attuazione di tali forme di partenariato è l'Accordo di programma, che compare in tutti i programmi analizzati¹⁰⁶. Sul fronte del partenariato pubblico-pubblico, nel quadro dell'evoluzione degli strumenti, i primi programmi prevedono l'interazione tra il Ministero dei Lavori Pubblici, (ora Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) attraverso il Cer (Comitato per l'Edilizia Residenziale) ed i tradizionali soggetti della produzione edilizia, ovvero i Comuni, principali soggetti dei programmi complessi, e gli enti Iacp. Nelle successive sperimentazioni, invece, oltre alla partecipazione dei Comuni, altri livelli amministrativi cominciano ad avere un ruolo determinante: è il caso delle Regioni, che nei Cdq partecipano alla selezione dei programmi e rappresentano il riferimento per far confluire sui programmi altre risorse pubbliche, eventualmente comunitarie. Nei programmi Urban cambia il referente ministeriale, in seguito al passaggio della materia alla Direzione Generale per il Coordinamento Territoriale (Dicoter). I Prusst segnano l'entrata in campo delle Province, nonché di altri enti pubblici quali Camere di Commercio, società e imprese a partecipazione pubblica, Asl. Si tratta di enti che già si erano fatti promotori dei programmi all'interno di Urban, sotto la generica voce di "altre amministrazioni pubbliche, aziende municipalizzate e a partecipazione pubblica", e la cui partecipazione al processo decisionale nei Prusst viene istituzionalizzata.

Anche nel caso del *partenariato pubblico-privato*, relativo al coinvolgimento nel processo decisionale di soggetti privati al fine di mobilitare risorse in base ad esigenze di fattibilità e di competitività economica, emergono ruoli e figure nuove e diversificate. Inizialmente, infatti, tra i privati si contemplano imprese edilizie, cooperative di produzione e lavoro, cooperative di abitazione, proprietari e/o concessionari all'uso del patrimonio pubblico. Sotto l'impulso di Urban emergono nuovi soggetti: associazioni senza fini di lucro ed organizzazioni di volontariato (ONLUS, cooperative sociali) nei Cdq, associazioni di categoria, imprenditori, istituti bancari nei Prusst. I Priu e i Prusst prevedono anche la formazione di Società Miste, preludio alle Società di trasformazione urbana (Stu). Se lo strumento principe per regolare i rapporti con i privati è la convenzione, alla quale si perviene attraverso tavoli di confronto e negoziazione di carattere informale, nei Prusst si prevede invece la possibilità di affiancare al programma lo strumento del Patto territoriale. I Pit sembrano chiudere il cerchio della programmazione complessa, creando un *trait d'union* tra questa e gli strumenti della

¹⁰⁶ Con l'esclusione del bando dei Ppu che, essendo di derivazione comunitaria, non contempla specifiche forme di accordo, differenti in ogni Paese, ma si riferisce semplicemente alla concertazione tra i soggetti interessati.

programmazione negoziata: per l'attuazione di un Progetto integrato territoriale è infatti previsto il ricorso ai Patti territoriali, ai Contratti d'area ed ai Contratti di programma.

Infine, il termine interazione si riferisce anche alla *partecipazione* degli abitanti al processo decisionale. In questo senso, sono i Pru i primi a prevedere forme di coinvolgimento degli abitanti, anche sotto l'impulso dei Ppu e di Urban, contestuale, il cui bando prevede forme di informazione e partecipazione degli cittadini residenti nell'area. I Contratti di quartiere introducono il tema dell'identità urbana come imprescindibilmente legato a forme di partecipazione degli abitanti, e avente come effetto la realizzazione di processi di *empowerment* e di co-pianificazione di tipo *bottom-up*. Il tema della partecipazione fa parte anche degli enunciati generali del Prusst ma, considerato il livello territoriale del programma, che perde il riferimento al quartiere, si tratta piuttosto di forme di consultazione e informazione della popolazione.

3.3.3 Il confronto con il piano, dalla conformità alla coerenza

Il Programma complesso non può esimersi dal rapportarsi agli strumenti urbanistici esistenti, in particolare al piano regolatore comunale. In tutti i documenti istitutivi dei programmi, dunque, si stabilisce necessariamente una relazione con l'impianto urbanistico esistente, inteso in termini di strumenti e di politiche urbane e territoriali, anche se via via tale rapporto assume forme diverse.

Dal punto di vista degli *strumenti urbanistici*, inizialmente il programma è considerato al pari dei dispositivi operativi dei piani attuativi tradizionali: piani di recupero ex lege 457/78, piani particolareggiati o altri strumenti equiparabili, anche ai sensi delle leggi regionali. Ancora gli stessi Contratti di quartiere prevedono la redazione di un Piano di Recupero per l'attuazione del programma. Il legislatore interpreta dunque questi programmi come strumento operativo di piani urbanistici attuativi già previsti dal Prg e non, piuttosto, come strumento ad essi equivalente.

Solo in un secondo momento, con l'avvento di Urban I e soprattutto di Urban II, il programma diventa strumento operativo del piano, ponendosi al pari del piano attuativo e, in certi casi, costituendo quasi un'alternativa a quest'ultimo. In questo senso, i programmi complessi assumono lo status di «veri e propri "strumenti urbanistici", di tipo attuativo, dotati di una operatività alternativa a quella della pianificazione tradizionale» (Roda e Segnalini, 2001, p. 5). Si tratta di strumenti "alternativi" in quanto la loro operatività avviene attraverso approcci molteplici, che consentono loro di conseguire obiettivi che il piano attuativo tradizionale non è in grado di prefigurare.

I Prusst, infine, travalicano la dimensione del piano, per assumere il carattere di strumenti al tempo stesso strategici, perché in grado di coordinare indirizzi di pianificazione e programmazione di livello territoriale, e operativi, perché capaci di passare dal livello prescrittivo a quello attuativo.

Questa evoluzione riflette un cambiamento nel modo di rapportarsi al piano: la maggior parte dei programmi, infatti, prevede la possibilità di eseguire il progetto in difformità al piano vigente, con una variante derivante dall'Accordo di programma tra il Comune e gli enti sovra-ordinati (Regione, Ministero). Questa possibilità, in un primo momento, viene tenuta sotto controllo attraverso il meccanismo della *conformità* formale e sostanziale al piano regolatore. Il fatto che il programma rappresenti uno strumento operativo di supporto ai piani attuativi, infatti, lo riporta al piano tradizionale, riconducendolo ad un linguaggio e ad un bagaglio di strumenti conosciuto.

Da queste prime esperienze si passa al più recente concetto, espresso con Urban e ribadito dai Prusst, della *coerenza* con le previsioni dei documenti di pianificazione urbanistica e territoriale esistenti, di livello comunale e sovracomunale. Il superamento del principio di conformità alle prescrizioni, generalmente espresse in termini di vincolo e di capacità edificatoria, per rifarsi alla coerenza con gli obiettivi e le politiche preconizzate dagli altri strumenti urbanistici presenti sul territorio, ha importanti conseguenze sulla questione delle varianti. In una prospettiva di riforma del piano comunale secondo la doppia dimensione strutturale/operativa, il principio della coerenza determina, infatti, un superamento del problema, in quanto implica una maggiore flessibilità e capacità dello strumento di adattarsi alle esigenze che via via emergono durante il processo decisionale, facendo venire meno l'esigenza di derogare al piano.

La richiesta della coerenza con gli strumenti di pianificazione e di programmazione, infine, rappresenta l'ambito all'interno del quale i diversi livelli di governo del territorio sono inevitabilmente costretti ad una convergenza di intenti che prelude a forme di sinergia e di copianificazione.

Dal punto di vista della *coerenza delle politiche urbane e territoriali*, è riscontrabile un'evoluzione dalla semplice ricerca di integrazione funzionale interna ed esterna al programma (problema dei programmi della prima generazione) ad una maggiore attenzione alle ricadute del programma sull'intero ambito di intervento (Priu), su scala urbana (Urban) e addirittura su scala territoriale (Prusst), in termini di sviluppo territoriale. Ciò è evidente soprattutto in rapporto al cambiamento della dimensione fisica dei programmi, che in Urban II e nei Prusst aumenta notevolmente, comprendendo insediamenti, infrastrutture e azioni tra loro collegate e interagenti. Si tratta di un vero e proprio tentativo, non più solamente di integrazione, ma di *messa a sistema* delle politiche previste dal programma con le politiche esistenti, allo scopo di innescare sinergie ed effetti moltiplicatori, funzionali al raggiungimento dello sviluppo urbano e territoriale.

Ciò emerge a maggior ragione nei Pit, che raccolgono l'eredità lasciata da tutta la programmazione precedente. Il concetto di integrazione allargato che li permea, infatti, implica un approccio trasversale in cui l'intervento di rinnovo della città non è più il focus dell'intervento, ma si inserisce in un'ottica più ampia, di politiche urbane che riguardano la riqualificazione e la rigenerazione, in un sistema di relazioni con politiche territoriali afferenti ad altri settori (sostenibilità, risorse naturali, culturali, umane, reti e servizi).

Schema 3. Sintesi degli elementi di innovazione emergenti dai documenti istitutivi

Integrazione:	delle azioni sociale tipologica – funzionale tra risorse (economico – finanziaria)
Interazione:	partenariato pubblico – pubblico partenariato pubblico – privato partecipazione
Coerenza:	con gli strumenti urbanistici vigenti con le politiche urbane e territoriali

In estrema sintesi, le categorie di riferimento che emergono da una prima analisi dei bandi e dei documenti istitutivi dei programmi complessi possono essere ricondotte a tre parole chiave, che sintetizzano i temi ricorrenti: quello dei rapporti tra le azioni e le politiche messe in atto dai programmi, è riconducibile al termine più ampio di *integrazione*, poi declinato in diversi settori (integrazione economica, sociale, tipologica, funzionale, etc.); quello dei rapporti tra i soggetti che vengono coinvolti direttamente e indirettamente dal programma, che qui definiremo nei termini generali dell'*interazione*; quello dei rapporti con gli strumenti e le politiche esistenti, sia di pari livello che sovraordinati. qui ricondotto al concetto di *coerenza*.

4. I PROGRAMMI COMPLESSI NEL DIBATTITO ITALIANO, TRA CELEBRAZIONE E CRITICA DEL NUOVO

«I programmi rappresentano, insomma, degli strumenti innovativi in grado di incidere positivamente sul processo di trasformazione di aree degradate della città, sollecitando una importante sinergia tra forze e risorse pubbliche e private: Regioni, Università, Istituti di credito, Ferrovie dello Stato, ecc. Essi riavviano un ripensamento del ruolo e degli spazi delle città, ripensamento che non viene calato dall'alto, dallo Stato, ma che viene ideato, progettato, e proposto dalle amministrazioni comunali d'intesa con altri soggetti che più direttamente "vivono" la città». (Costa, 1997, p. 5)

«Ripercorrere con un certo distacco, ma anche con dolente pietas, quanto è stato fatto in questi anni nel nostro paese nel campo della riqualificazione urbana lascia alla fine la bocca amara [...]. Nel nostro paese non mancano i programmi politici, i piani tecnici, gli strumenti giuridici e finanziari, le motivazioni per poter riqualificare la città; manca ohimè (salvo qualche rarissimo caso) l'attuazione di questi programmi e piani. Al massimo ce ne sono brandelli, abbozzi [...]: montagne di progetti, convegni, incarichi di consulenza alla fine producono topolini architettonici e urbanistici. Illusioni e inganni da un lato, piccole e modeste cose dall'altro». (Ceccarelli, 2000, p. 121)

4.1 Una lettura "evolutiva" delle questioni relative ai programmi complessi

Considerato il numero e l'eterogeneità dei programmi complessi che si sono avvicendati nel corso degli anni Novanta, nonché le pratiche attuate attraverso di essi (Cremaschi parla di 1600 azioni integrate in cantiere al 2001¹⁰⁷), la bibliografia sull'argomento è ormai pressoché sterminata.

Se, in un primo momento, le riflessioni riguardano le leggi istitutive ed evidenziano potenzialità e dubbi relativi ai programmi proposti, per poi passare ad indagare le procedure di selezione e le prime implementazioni, man mano che si profilano nuovi programmi diventa inevitabile il confronto tra programmi diversi, anche alla luce delle esperienze che vanno attuandosi.

¹⁰⁷ Cfr. Cremaschi (2001a), p. 3.

Tale confronto avviene con diverse modalità, prendendo in considerazione i programmi precedenti all'ultimo uscito, oppure utilizzando diversi programmi come terreno di raffronto su cui ci si misura in relazione a particolari problematiche, dalla riqualificazione allo sviluppo sostenibile, dalla qualità urbana al disagio sociale. Non mancano, inoltre, rassegne sullo stato di attuazione dei programmi e tentativi di dare un quadro generale di tutti gli strumenti esistenti (Ombuen, Ricci e Segnalini 2000, Cremaschi 2001a, Roda e Segnalini 2001).

In questo capitolo si seguirà un approccio teso a individuare, all'interno del dibattito, quelli che possono essere gli ambiti di innovazione generalmente identificati dalla letteratura, attraverso una lettura evolutiva e sequenziale della bibliografia dei programmi, cui seguirà una disamina delle questioni ricorrenti, riconosciute attraverso le pratiche.

Non interessa, in questa sede, identificare tutti i problemi e le questioni dibattute negli anni, ma solo quegli aspetti che in letteratura sono indicati come realmente nuovi e innovativi rispetto al passato. Si tratta di distinguere gli elementi che sono riconosciuti come novità sostanziali rispetto a quelli di carattere più superficiale, così come i limiti e le disfunzioni che si sono verificate nel passaggio dalla teoria alla pratica, ovvero dal bando al montaggio e all'implementazione dei programmi.

Se l'eterogeneità di programmi e di sigle rende ardua la comparazione di strumenti che sono spesso stati tacciati di estemporaneità e di occasionalità (Pavia, 1995), la continua trasformazione dei programmi ha portato la letteratura ad individuare, all'interno di questo insieme apparentemente disorganico di sigle e tipologie, una continuità dei temi e un'evoluzione di finalità. I temi generali che emergono dai bandi e dai documenti istitutivi sono anche quelli attorno a cui si è concentrata la letteratura, individuando le specificità dei programmi e dibattendo le questioni maggiormente ricorrenti. Se dall'analisi dei documenti istitutivi emerge che, nel loro susseguirsi, i programmi complessi hanno svolto via via temi e questioni diverse, sviluppando le potenzialità e correggendo il tiro rispetto ai limiti dei programmi precedenti, occorre prendere atto che tale processo non può prescindere dal dibattito maturato in merito. Questo dibattito, infatti, si concentra attorno ai temi dell'integrazione funzionale e tra risorse pubbliche e private, dell'interazione tra attori, del rapporto con la pianificazione esistente, evidenziando la stessa evoluzione di temi e di problemi, in un rapporto di reciproca influenza con la documentazione ufficiale.

Si tratta di un dibattito aperto e ampio, che ha coinvolto in primo piano non solo l'ambito della ricerca, ma gli stessi promotori dei programmi, in primis i Ministeri che li hanno istituiti e hanno promosso lo studio delle esperienze applicative. In particolare, il Ministero dei Lavori Pubblici¹⁰⁸ all'inizio degli anni Novanta ha stabilito una stretta collaborazione con l'Istituto Nazionale di Urbanistica (Inu) che, a partire dal 1996, ha costituito una apposita "Commissione programmi complessi" per promuovere lo studio sistematico della materia¹⁰⁹. A questi contributi si aggiungono quelli degli operatori sul campo, dagli amministratori ai professionisti, che hanno vissuto l'esperienza diretta del montaggio, dell'implementazione e della gestione dei programmi.

¹⁰⁸ La struttura di competenza è la Dicoter (Direzione per il coordinamento territoriale). Oggi la denominazione di questo Ministero è stata sostituita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹⁰⁹ Non è un caso, dunque, che la maggior parte delle pubblicazioni in materia siano editate dall'Inu e/o dal Ministero, così come la rivista dell'INU *Urbanistica Informazioni* è quella che, nel corso del decennio, presenta il maggior numero di contributi sull'argomento.

Ai fini di una trattazione organica, ma non banale o settoriale, di una letteratura la cui ampiezza è proporzionale al numero dei programmi, può essere utile una classificazione convenzionale della bibliografia, che permetta di trattare la materia in modo sistematico. Saccomani (2004) indica almeno tre modi per organizzare la letteratura maturata nell'ultimo decennio. Un primo modo consiste nel prendere in considerazione i testi in base allo strumento cui si riferiscono, presentando rassegne di casi esemplificativi e di problematiche emerse. Una seconda via consiste nell'ordinare i testi cronologicamente, «individuando un parallelismo fra l'evoluzione degli strumenti, quella delle politiche e i temi affrontati dalla letteratura» (Saccomani, 2004, p. 16). Infine, un terzo modo consiste nell'identificare alcuni filoni tematici prevalenti. Ciascuna di queste tre modalità comporta problemi relativi non solo ad una eccessiva schematicità, ma anche alla difficoltà di includere alcuni testi del nuovo secolo indirizzati ad un bilancio delle esperienze in corso, in un'ottica complessiva che esula dai programmi complessi per ricomprenderli in discorsi di più ampia portata, relativi alle politiche urbane e territoriali.

Ai fini del nostro lavoro, può essere utile un'integrazione tra i differenti modi, attraverso un'analisi della bibliografia che, a partire dalla prima modalità (la lettura dei testi in base alle diverse categorie di programmi), individua temi e problemi ricorrenti in relazione all'oggetto della nostra indagine, ovvero le istanze di innovazione individuabili all'interno di tali questioni.

A questo scopo, può essere utile avvalersi della distinzione dei programmi in generazioni o in famiglie, riportata in alcuni testi (Roda e Segnalini 2001, Palermo 2002a), per una sistematizzazione della materia che non segua solamente l'ordine cronologico di uscita dei programmi, ma riscontri una sorta di evoluzione dei loro contenuti, dell'oggetto e delle finalità, attraverso riflessioni sull'esperienza pregressa e su quella in corso¹¹⁰. Una prima generazione di programmi, che prende forma all'interno di provvedimenti relativi all'edilizia residenziale (Pii, Pru, Priu) presenta temi e questioni comuni, relativi alla mancanza di convergenza di obiettivi con le altre politiche urbane ed alla prevalenza degli aspetti edilizi. Il tema portante di questi programmi è quello del rinnovo urbano, declinato nei termini di riqualificazione e recupero. I successivi strumenti fanno riferimento a iniziative sperimentali come i Progetti Pilota Urbani (Ppu) e al programma di iniziativa comunitaria Urban (PIC Urban I e II), le cui istanze sono recepite in Italia dai Contratti di quartiere (Cdq). Tali programmi subiscono una maturazione ed una maggiore consapevolezza delle loro funzioni e degli ambiti di intervento, che porta ad una progressiva istituzionalizzazione dei processi, delle finalità, dei contenuti verso pratiche maggiormente improntate all'integrazione tra rinnovo fisico e azione sociale, descritte generalmente con il termine di rigenerazione urbana. Infine, i Prusst rappresentano il ponte verso una nuova generazione di programmi complessi che riguarda azioni integrate di carattere territoriale e strategico, sulla scia di programmi integrati nati in altri ambiti, come i Patti Territoriali, i Contratti d'area e PIC di carattere territoriale (Interreg, Leader etc.). Insieme ai Pit, i Prusst rappresentano il *trait d'union* tra i programmi complessi e la programmazione negoziata, chiudendo il cerchio con una gamma di possibilità che va dalla dimensione del rinnovo urbano, alla rigenerazione attraverso politiche sociali, allo sviluppo territoriale. In questo senso può essere intesa la ricomposizione verso un

¹¹⁰ In questo senso, non interessa un'analisi dei testi in ordine cronologico, quanto piuttosto in relazione all'oggetto, privilegiando una lettura per programmi che permetta di comprenderne l'evoluzione di temi e problemi, sulla stregua dell'evoluzione individuata dalla lettura dei bandi. Solo nel paragrafo successivo tale lettura sarà ricondotta alle questioni comuni che, alla luce anche della riflessione sulle pratiche, sembrano rimandare ad elementi realmente innovativi dei programmi complessi.

modello comune delle diverse famiglie di programmi complessi prospettata da Avarello (1998) e Cremaschi (2000a).

Sulla base di tale distinzione, nel primo paragrafo verranno messi in luce gli elementi di novità e di innovazione delle diverse famiglie, mentre nel secondo paragrafo si tireranno le fila relativamente alle questioni di carattere maggiormente innovativo, anche alla luce della letteratura sulle pratiche ed alle riflessioni generali su tutta la programmazione complessa.

4.1.1 I programmi di prima generazione e l'accento sul rinnovo urbano

I programmi della prima generazione, che emergono all'inizio degli anni Novanta, contengono già nella denominazione (Programmi integrati di intervento, Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana) gli elementi che li caratterizzano: innanzitutto questi strumenti si configurano come *programmi*, il cui carattere principale è l'*integrazione*, e la cui finalità risiede nel *recupero* e nella *riqualificazione* urbana. Questi attributi rappresentano dunque il filo conduttore per un approccio alla letteratura che ha accolto i primi programmi complessi, con testi inizialmente molto descrittivi, se non al limite della diffidenza, poi via via sempre più critici o, viceversa, più entusiasti di questi strumenti.

Il primo elemento che viene sottolineato nell'ambito del dibattito è proprio la natura di questi strumenti in rapporto alle procedure di pianificazione tradizionale. Questi "nuovi" programmi presentano fin dall'inizio un carattere di straordinarietà e occasionalità che sembra portare alla "destabilizzazione" del piano tradizionale, attraverso provvedimenti legislativi mirati a «definire procedure accelerate di variazione occasionale dei piani, presupponendone la irriformabilità» (Gasparrini, 1997, p. 10). E' il caso dei programmi della legge 203/91, destinati ad accelerare la realizzazione di alloggi per le forze dell'ordine, e delle prime vicende della legge 179/92, che prevedeva nel suo articolato originario la deroga alle previsioni del Prg attraverso una procedura di variante approvata direttamente da parte del consiglio comunale (Galligani, 1993). La dichiarazione di incostituzionalità di questa procedura, che avrebbe favorito una rapida implementazione dei programmi in caso di variante, comporta un ridimensionamento della questione, cui sembra corrispondere anche un ridimensionamento della carica innovativa di questi programmi (Ricci 1992a, Karrer, Moscato, Ricci, Segnalini, 1998)¹¹¹. In realtà, la possibilità di utilizzare l'*Accordo di programma* introdotto dalla legge 142/90, rappresenta comunque un'innovazione, in quanto permette di sperimentare l'espletamento di procedure di variante più snelle attraverso la partecipazione allo stesso tavolo negoziale di tutti i soggetti pubblici interessati, in particolare delle Regioni (Seassaro, 1994).

A partire da tale questione, il dibattito verte sul rapporto tra questi strumenti "anomali" (Apreda, 2003) e gli strumenti di pianificazione ordinaria. I programmi complessi si delineano, infatti, come strumenti operativi che si pongono in forte contrasto con la pianificazione tradizionale, evidenziandone i limiti e sperimentandone il superamento con procedure e contenuti che li differenziano dai tradizionali strumenti attuativi, primo fra tutti il piano di recupero ex lege 457/78.

¹¹¹ Secondo Karrer, Moscato, Ricci e Segnalini (1998), in seguito alla sentenza della corte costituzionale «...lo strumento del programma integrato di intervento (art. 16, legge 179/1992) ha perso, già prima di vedere la luce, il carattere di straordinarietà per rientrare nel novero degli strumenti ordinari dell'urbanistica operativa» (p. 12).

I piani previsti dalla legge 1150/42 sono calibrati per il medio-lungo periodo, individuano tutti gli interventi ammessi, indipendentemente dalla volontà delle parti di intervenire, e regolano gli interventi obbligatori attraverso l'esproprio, indipendentemente dalla disponibilità di risorse. Al contrario, la natura di *programma* colloca questo strumento «a metà strada tra il piano urbanistico ed il progetto edilizio», il cui carattere destabilizzante non deriva solamente da procedure di variante più rapide, ma anche dalle sue caratteristiche intrinseche: «ha durata breve, contiene solo quelle azioni sulle quali è formato il consenso delle parti, pubbliche e private, ed è dotato delle risorse finanziarie, pubbliche e private, per attuare tali azioni» (Karrer, Moscato, Ricci, Segnalini, 1998, p. 122). Tale definizione è emblematica di come proprio questa dimensione programmatica faccia passare in secondo piano la questione del recupero fisico, per una maggiore enfasi sulle procedure e sui partecipanti ai programmi complessi.

Il dibattito, alla luce delle pratiche, sembra cogliere le maggiori potenzialità innovative dei programmi complessi proprio a livello procedurale, piuttosto che in relazione agli aspetti funzionali e fisici. In un primo momento, infatti, viene sottolineata la novità di questi programmi rispetto alla questione del *recupero*: essi propongono una concezione più “allargata” del termine, fino ad abbracciare intere parti di città che necessitano di una ri-qualificazione. Rispetto al piano di recupero ex lege 457/78, l'introduzione di obiettivi legati alla riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale permette invece di superare una nozione di recupero improntata per lo più alla scala edilizia. Se la legge 457/78 individuava diverse categorie di “recupero del patrimonio edilizio” limitate al singolo fabbricato o, al massimo, all'isolato di pertinenza, il riferimento ad una dimensione tale del programma da incidere sulla riorganizzazione urbana amplia di molto il campo di competenza di questi programmi, che arriva a comprendere aree di trasformazione strategiche per l'intera città¹¹², in un'ottica integrata (Gasparrini, 1997)¹¹³. Tuttavia, nell'analisi delle pratiche alcuni autori (Rubeo 1997, Roda e Segnalini 2001) rilevano come non sempre all'innovazione procedurale corrisponda un'innovazione nell'ambito degli interventi fisici o una maggiore qualità degli edifici e del contesto. L'*integrazione degli interventi* è generalmente intesa come molteplicità di funzioni, piuttosto che come integrazione tra il programma e le altre aree di trasformazione o le politiche della città. In particolare, si tratta di una molteplicità che

¹¹² Non è un caso, quindi, che alcuni testi riportino ampie e dettagliate descrizioni delle zone di intervento principali dei programmi in analisi, sottolineando gli ambiti di maggiore rilevanza strategica. Si vedano, ad esempio, Segnalini (1997a) e Inu e Ministero dei Lavori Pubblici (1999).

¹¹³ In Ombuen, Ricci, Segnalini (2000) la questione del rapporto tra recupero e riqualificazione viene esaminata in termini ancor più sottili, individuando, nella prassi italiana, una forma di distinzione tra i due concetti, che si è ormai consolidata in questi termini:

- il *recupero* concerne gli interventi per conservare il patrimonio esistente o dare qualità ambientale a parti di città, con obiettivi di conservazione e riproduzione delle risorse ambientali. In questo senso, il concetto di recupero è retaggio di una visione di tipo storico-architettonico e ambientale, ispirata ai principi della sostenibilità e della conservazione;
- il concetto di *riqualificazione* riguarda invece tutte quelle misure per la trasformazione di parti di città (prevalentemente a scopi edificatori) con finalità di sviluppo, ispirandosi a un modello di tipo *urbanocentrico* nel quale la città edificata è il fulcro delle azioni della pubblica amministrazione.

Questa contrapposizione originaria si riflette nei programmi complessi, facendo loro assumere una sorta di *specializzazione*: gli interventi di *recupero* fanno capo a programmi che prevedono azioni fondamentalmente conformi al piano, orientate socialmente e ambientalmente corrette, come i Pru, i Pii o, in seguito, i Cdq; gli interventi di *riqualificazione* comprendono invece misure per la trasformazione di parti di città e consumo di suolo libero (Priu, Urban I e II, Prusst).

La tendenza a conciliare queste due istanze sembra emergere soprattutto da parte delle Regioni, che tendono a ricomporre all'interno di un'unica famiglia di programmi complessi gli obiettivi di *recupero storico* con quelli della *riqualificazione edilizia e urbana* (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000).

comprende funzioni “altre” rispetto alla sola funzione residenziale, o che prevede, oltre alla residenza edificata dai privati, anche la realizzazione di opere pubbliche.

Ciò deriva sia dal fatto che i finanziamenti per questi programmi fanno capo all’edilizia residenziale (Gescal), sia dalla consolidata modalità operativa che da sempre separa nettamente diritti e compiti del pubblico rispetto al privato: il pubblico si fa promotore dell’interesse pubblico e di opere per la collettività, il privato persegue il mero interesse legato alla rendita fondiaria, limitandosi a corrispondere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. Tuttavia, tale contributo è risultato del tutto inadeguato rispetto alle esigenze delle pubbliche amministrazioni, per cui ha permesso di realizzare solo interventi infrastrutturali di base, lasciando i comuni con forti carenze di infrastrutture pubbliche rispetto alle previsioni di standard del DM 1444/68.

Lo stesso atteggiamento della pubblica amministrazione, volto alla tutela degli interessi collettivi, improntato sull’imparzialità e sulla neutralità rispetto al mercato, risulta inadeguato a rispondere ai problemi di degrado e di dequalificazione di determinati ambiti della città, come le periferie, le aree dimesse, i centri storici. I primi programmi complessi mettono in luce la necessità di affrontare questioni emergenti in cui la pubblica amministrazione si trova a dialogare con il privato, spesso con interlocutori privilegiati (ad esempio, i proprietari delle aree, siano essi privati o Ater), scegliendo tra alternative diverse e tra interessi contrastanti (Karrer et al., 1998). La risposta viene dall’attribuzione premiale dei finanziamenti, che prevede la *pluralità di attori e di risorse* che concorrono alla definizione dei programmi, determinando la *compartecipazione del privato* alle procedure di formazione e di finanziamento del programma¹¹⁴.

Si tratta di una notevole innovazione: se prima l’atteggiamento prevalente era quello della condanna, quasi della “demonizzazione” dell’iniziativa privata (Pavia, 1995), la possibilità di intervento congiunto tra pubblico e privato rappresenta il primo passo in direzione del superamento di questa concezione.

In un primo momento, con i Pii ed i Pru, la partecipazione del privato è possibile ma non obbligatoria, per cui «è evidente che la scelta di una strada anziché di un’altra può modificare in modo rilevante il senso e le caratteristiche di un programma» (Gasparrini, 1997, p. 11). Nei Priu il processo viene formalizzato attraverso una attenta valutazione delle convenienze pubbliche e private, come previsto dalla *Guida ai programmi di riqualificazione urbana*. Tale valutazione si traduce nella corresponsione da parte del privato di una sorta di pegno per il valore aggiunto derivato dalla variante (Moscato, 1995)¹¹⁵, definito nei bandi «contributo straordinario» che i privati si dichiarano disponibili a pagare oltre agli oneri dovuti per legge¹¹⁶. La *Guida* e la procedura prevista rappresentano «finalmente una riflessione istituzionale circa gli aspetti economici del rapporto tra pubblico e privato» (Pavia, 1995, p. 48).

¹¹⁴ In questo senso, la prevista modalità di attribuzione premiale dei finanziamenti rappresenta «una struttura che mette in campo con estrema chiarezza la partecipazione dei soggetti privati, tentando di risolvere il problema della scarsa dotazione di risorse pubbliche e di utilizzare queste ultime come volano in grado di produrre una notevole amplificazione degli investimenti pubblici» (Karrer et al., 1998, p. 47).

¹¹⁵ «Qualunque variante agli strumenti urbanistici vigenti, che sia ovviamente ritenuta opportuna dall’amministrazione comunale, deve essere “pagata” nella misura opportuna dal privato che ne trae vantaggio» (Ricci, 1995, p. 40)

¹¹⁶ Uno dei principali parametri di valutazione dei Priu è proprio la corresponsione di questo contributo, commensurato al grado di difformità della variante rispetto alle previsioni di Prg, che rappresenta un extra rispetto agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

Alcuni autori hanno sottolineato il rischio che proprio questa procedura abbia ridotto il carattere innovativo del programma, rendendolo un mero calcolo delle convenienze economiche del privato, con una parametrizzazione del contributo straordinario tale da farlo diventare una sorta di tassa sulla deroga (Bruschi, 1997) e con l'invenzione della domanda per garantirsi i finanziamenti da parte del pubblico (Seassaro 1996, Segnalini, 1997a). Tuttavia, l'opinione prevalente riconosce il notevole sforzo innovativo rispetto alla mentalità e alle pratiche ricorrenti, nonché il ruolo di volano ottenuto da questa procedura, che ha permesso investimenti 13 volte maggiori del contributo del Ministero (Roda, Segnalini, 2001) ed ha determinato la cessione di aree per un valore pari al 39% delle risorse private (Segnalini, 1997a)¹¹⁷. In particolare, proprio attraverso questi programmi si inizia ad intravedere l'opportunità dell'attivazione di procedure di confronto negoziale tipiche dell'urbanistica contrattata (Carrano, 1997) e consensuale (Segnalini, 1998).

A fronte degli entusiasmi iniziali, delude il fatto che la partecipazione del privato sia generalmente ristretta alle categorie degli "imprenditori del mattone" (imprese edilizie e immobiliari, Ater). Ciò sembra riconducibile, da un lato, alla previsione normativa che indica esplicitamente i suddetti soggetti come i principali referenti, dall'altro lato alle componenti di rischio insite in operazioni complesse come la trasformazione di aree dimesse fortemente compromesse. La letteratura individua inoltre un blocco a tale meccanismo innovativo, derivante dalla nuova normativa sui lavori pubblici denominata "Merloni bis", che prevede la netta divisione fra il pubblico ed il privato nella realizzazione delle opere previste dal programma, facendo così venir meno tutti gli strumenti della contrattazione (Carrano 1997, Karrer et al. 1998)¹¹⁸. In questo frangente, la vera innovazione è dunque a monte, nella costruzione del processo, e si esplicita nella formalizzazione della partecipazione del privato alla realizzazione di opere pubbliche, attraverso procedure di selezione che vengono stabilite direttamente a livello comunale (invito pubblico, concorso etc.).

Queste procedure di *selezione locale dei programmi* rappresentano un altro elemento di innovazione che viene enfatizzato soprattutto dalle pubblicazioni del Ministero e dell'Inu (1997a/b). Le procedure di valutazione, sulla base del principio della sussidiarietà, sono lasciate il più possibile al livello locale, alle Regioni nei Pii e Pru, direttamente ai Comuni nei Priu.

I Pii e i Pru sono stati affidati all'azione regionale per quanto riguarda tutte le procedure di selezione dei programmi e distribuzione dei finanziamenti, per cui hanno rappresentato la base per la formazione di politiche regionali d'intervento sull'assetto urbano, attraverso l'elaborazione di leggi regionali in materia di programmazione

¹¹⁷ In questo senso, i primi programmi complessi, ed in particolare i Priu, hanno rappresentato il banco di prova di per l'anticipazione e la sperimentazione di pratiche di tipo perequativo. Un caso esemplare è quello del Priu della Darsena di Ravenna, che ha permesso l'attuazione di previsioni di piano finalizzate alla perequazione dei terreni della Darsena in cambio della cessione al comune dei terreni per la realizzazione di un grande parco urbano (cfr. Crocioni e Stringa, 1997).

¹¹⁸ Considerato che i privati sono, per lo più, imprese del settore edilizio e immobiliare, le convenienze relative al finanziamento delle opere pubbliche sono generalmente determinate dalla possibilità di realizzare anche l'intervento. Tale normativa prevede invece che il privato realizzi le sole opere private, escludendo dunque che l'amministrazione affidi direttamente ad un partner privato la realizzazione di opere pubbliche. In questo modo si obbliga la pubblica amministrazione ad attivare procedure concorsuali per l'appalto delle opere pubbliche, implicando quindi il venir meno di tutta la concertazione preventiva con il privato.

complessa, anche se con modalità di recepimento differenziate (Campagna 1997, Ricci 2000, Roda e Segnalini 2001)¹¹⁹.

Quanto ai Priu, invece, le modalità di selezione dei programmi e di assegnazione dei finanziamenti rimangono allo Stato, mentre al Comune compete la definizione degli ambiti oggetto dei programmi e la selezione delle proposte a livello locale, preliminarmente alla proposta dei programmi per la selezione centrale. Se il mantenimento delle funzioni valutative a livello centrale è visto come un tentativo da parte dello Stato di ritagliarsi un ruolo all'interno del quadro di progressiva devoluzione di poteri alle Regioni (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000), la preselezione comunale viene invece indicata come uno dei principali elementi innovativi della procedura prevista per i programmi di riqualificazione urbana (Ombuen, 1997). A seconda delle tipologie degli ambiti di intervento e delle modalità di identificazione dei soggetti promotori privati (confronto concorrenziale, invito, etc.), il Comune ha la possibilità di scegliere le modalità attraverso le quali porsi nei confronti del privato e delle aree di trasformazione¹²⁰, mettendo in concorrenza le proposte e acquisendo maggiore autonomia nella definizione di politiche di impatto urbano «a maggior contenuto di valore aggiunto pubblico» (idem, p. 38).

Rispetto alla procedura classica di formazione del Prg, in cui le aree di trasformazione sono individuate indipendentemente dalla proprietà, che può solo intervenire nella fase di osservazioni, attraverso i programmi complessi i privati proprietari delle aree diventano proponenti delle trasformazioni, che il Comune può vagliare tramite confronti concorrenziali e in base alle strategie che ritiene maggiormente utili per la città. «Ne discendono due utilità principali: si evita di indicare come trasformabili delle aree che, per vari motivi, a partire dalla struttura proprietaria, non sono trasformabili; si risolve alla radice il problema degli espropri, dato che le trasformazioni godono in partenza dell'assenso dei privati, che hanno sottoscritto un atto d'obbligo per la cessione delle aree pubbliche e la realizzazione di una parte delle urbanizzazioni» (*Ibidem*).

In sintesi, insieme alla possibilità di sperimentare l'Accordo di programma per regolare i rapporti tra enti pubblici, la capacità innovativa dei primi programmi complessi si fonda sulla contrapposizione tra la mancata operatività degli strumenti tradizionali ed i meccanismi di accelerazione procedurale e di incentivazione economica alla riqualificazione, nei quali la costruzione del consenso si basa sulla concertazione tra enti pubblici e tra questi e il privato pubblico, attraverso diversi passaggi nei quali viene esplicitata la fattibilità dell'intervento.

¹¹⁹ Ricci (2000) evidenzia tre tipologie di leggi regionali in materia di programmazione complessa e integrata, emerse nella seconda metà degli anni Novanta parallelamente e/o a seguito della sperimentazione dei primi programmi complessi: leggi urbanistiche che recepiscono i programmi complessi come strumenti attuativi del piano (Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Toscana, Abruzzo); leggi di recepimento e attuazione dell'art. 16 della legge 172/92 (Campania, Lazio, Piemonte, Sardegna, Veneto); leggi che propongono modelli "originali" di programmi complessi (Emilia Romagna, Liguria e Marche).

¹²⁰ Ombuen (1997) riconduce le procedure di delimitazione dell'ambito e di coinvolgimento del privato a tre modalità: la perimetrazione di precisi ambiti di intervento nella città, soprattutto nei casi in cui è forte la presenza delle aree dimesse e/o esisteva già una progettazione o un disegno di piano su queste aree. In questo caso, l'accordo tra il comune e i soggetti proponenti era già chiaro o ipotizzabile. Il secondo caso, di tipo intermedio, prevede invece la perimetrazione di ambiti più ampi o di intere parti urbane, laddove esistono strumenti che prevedono già al loro interno modalità di trasformazione di tipo concertativo. Infine, nei casi più innovativi, non sono state scelte perimetrazioni ma i luoghi da sottoporre a trasformazione sono stati identificati semplicemente con dei toponimi, lasciando ampia libertà ai privati di fare proposte da selezionare in modo concorrenziale.

4.1.2 I Ppu, Urban e i Contratti di quartiere, dalla riqualificazione alla rigenerazione

Il dibattito individua nel programma comunitario Urban e nei suoi antesignani, i Progetti pilota urbani, il punto di riferimento per una nuova generazione di programmi di riqualificazione urbana, dalle caratteristiche diverse ed ancora più innovative rispetto alla programmazione precedente. Innanzitutto cambiano gli obiettivi, che non mirano più solamente alla riqualificazione fisica, ma all'attivazione di un insieme integrato di misure di sviluppo economico, di integrazione sociale e di tutela ambientale. La riqualificazione, dunque, non è più il fine ultimo di questi programmi, ma si inserisce in un quadro di azioni più vasto, che viene inscritto nel termine più ampio di *rigenerazione urbana*. Si tratta di un concetto generalmente utilizzato in altri paesi europei (Germania, Francia, Inghilterra) per configurare gli interventi sulla città che non si limitano al recupero del patrimonio storico, ma operano all'insegna dell'interdisciplinarietà. In particolare, il concetto di rigenerazione introduce e affianca al rinnovo fisico una dimensione nuova, in quanto implica il perseguimento di obiettivi di carattere sociale. L'integrazione tra gli attori, quindi, non viene più letta solo in termini di contrattazione tra pubblico e privato, ma anche di partecipazione degli abitanti e delle cosiddette fasce deboli (bambini, anziani).

Proprio per questa nuova attenzione al sociale, i programmi Urban ed i Contratti di quartiere, pur avendo origini differenti (i primi derivano dai finanziamenti dell'Unione Europea, i secondi da un bando del Ministero dei Lavori Pubblici a valere sui finanziamenti statali provenienti dalle trattenute Gescal) possono essere ricompresi all'interno della stessa famiglia di programmi, in quanto perseguono non solo l'obiettivo della riqualificazione ma anche e soprattutto quello della *rigenerazione* globale di parti marginali e degradate della città, affrontando i temi della segregazione, della sicurezza sociale, dell'identità, della partecipazione e, in misura più marginale, dell'occupazione (Roda e Segnalini, 2001).

A questo scopo, un elemento che caratterizza entrambi i programmi è la scala di intervento microurbana. L'intervento riguarda generalmente ambiti ristretti per due motivi fondamentali: la maggiore facilità nell'attivare risorse e attori di livello locale, sia in termini di partenariato pubblico-privato, sia dal punto di vista della partecipazione dei cittadini (Cremaschi, 2001b), e la necessità di dare alta visibilità al programma. In particolare, questo obiettivo è una peculiarità del PIC Urban, che tra i caratteri distintivi ha anche quello di essere un programma *dimostrativo* in cui gli esiti innovativi non sono casuali ma intenzionali e il valore retorico e comunicativo delle azioni previste è indubbio (Palermo, 2002a). Se, dunque, le riflessioni riguardanti i programmi di prima generazione sono generalmente propense a trovare un *trait d'union* tra programmazione complessa e pianificazione ordinaria, vedendo nel progressivo recepimento nelle leggi regionali la naturale evoluzione di questi strumenti, tale problema passa in secondo piano nella letteratura riguardante i PIC Urban, che cerca piuttosto di carpire tutte le potenzialità e gli insegnamenti del programma in quanto "esempio" generatore di azioni-modello di riqualificazione e rigenerazione urbana (Pasqui, 2002)¹²¹. In particolare, nei Contratti di quartiere è evidente il riferimento ad un atteggiamento volto alla sperimentazione di forme di azione innovative sia sul fronte del recupero fisico, sia su quello della rigenerazione sociale.

¹²¹ In questo senso è da intendersi la pubblicazione più vasta e approfondita sul PIC Urban I, voluta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per sondare tutte le potenzialità ed i limiti del programma, con un taglio principalmente mirato all'apprendimento istituzionale. Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2002a/b/c).

Tre sono i temi sui quali le esperienze di Urban e dei Contratti di quartiere presentano elementi esemplari che li differenziano o rappresentano un'evoluzione rispetto ai programmi precedenti: l'integrazione tra politiche di riqualificazione e politiche sociali, il partenariato e l'approccio partecipativo.

Quanto al primo tema, se anche questi programmi fanno proprio il concetto di integrazione che permeava tutta la programmazione precedente, questo tema viene declinato nei termini di *azione integrata*, con un grado di complessità maggiore¹²². Si tratta infatti di concepire il programma in una logica di azione di tipo multidimensionale, che non si limita solamente a creare un rapporto funzionale tra azioni compresenti sullo stesso territorio, quanto piuttosto a riconoscere i nessi di interdipendenza fra queste azioni, i loro impatti e gli attori che vi partecipano, primi fra tutti i destinatari dell'intervento (Padovani, 2002)¹²³. Tra le azioni di intervento prioritarie, dunque, la riqualificazione fisica passa in secondo piano, ovvero diventa il complemento all'attivazione di azioni nel campo delle politiche sociali: sostegno alle imprese e alle politiche del lavoro, iniziative legate ai diritti di cittadinanza ed alla formazione di associazioni, eventi culturali e simbolici (Lepore, 2002).

Anche il rapporto con il privato, quindi, viene letto nei termini dell'interdipendenza: se prima si risolveva nel semplice calcolo delle convenienze reciproche, qui prende piede la concezione di un *privato compartecipe* delle azioni da sviluppare con il programma, che quindi non è più una controparte ma diventa un vero e proprio *partner*. A fronte dell'utilizzo di termini come negoziazione delle scelte e contrattazione, nella descrizione dei programmi Urban il concetto ricorrente diventa quello del *partenariato*, inteso come modalità attuativa congiunta di istanze partecipative, negoziali e concertative, attraverso un tipo di collaborazione tra gli attori paritaria e orizzontale che supera il tradizionale ordinamento gerarchico top-down (Moccia 2002d). In particolare, il partenariato, oltre a riguardare il rapporto tra pubblico e imprese private, investe altri settori e dimensioni:

- una dimensione sovralocale, determinata dal fatto che i programmi sono di derivazione europea e, come tali, si inseriscono in reti europee di scambio di informazioni ed esperienze, oltre a stimolare la partecipazione ad altre reti e la ricerca di finanziamenti (Moccia 2002d, Cremaschi 2002c, Clementi 2002);
- una dimensione istituzionale di tipo verticale, che ha determinato un rapporto diretto tra Stato e Comuni, ma ha tagliato fuori le Regioni, che sono riuscite a ritagliarsi un ruolo solo nell'ambito di Urban II (Cremaschi, 2002b) e nella selezione di 5 Contratti di quartiere da presentare alla selezione ministeriale;

¹²² Dal questo punto di vista, Palermo (2002a) sostiene l'aumento di complessità di Urban rispetto ai programmi precedenti: se un programma integrato di intervento presenta già una complessità intrinseca data dalla varietà di funzioni e di risorse, «la complessità di un programma Urban è incomparabile, perché si tratta di un'azione che mira contemporaneamente alla riqualificazione di alcuni luoghi, al sostegno in quella sede a nuove attività economiche, alla formazione degli attori, eventualmente locali, in grado di svolgere quelle attività [...]: in questo senso Urban presuppone una complessa convergenza spazio-temporale di diverse forme d'azione settoriali, un modello di governance relativamente sofisticato, come gioco decisionale a molti attori, istituzioni e livelli» (Palermo, 2002a, p. 15).

¹²³ Tuttavia, sul fronte dell'interdipendenza tra azioni sociali, economiche e urbanistiche, Clementi (2002) rileva come gli esiti siano stati talvolta deludenti, per cause imputabili a motivi di ordine superiore al contesto locale, quali il mancato trasferimento di poteri e competenze dalle istituzioni centrali e regionali al livello locale, l'impreparazione generale del sistema amministrativo italiano, i pressanti vincoli imposti sulle scadenze dei fondi ottenuti.

- la dimensione del terzo settore, che entra ufficialmente nel ventaglio degli attori fondamentali per l'attivazione di pratiche rigenerative, grazie alla rappresentatività o alla vicinanza diretta ai destinatari delle politiche.
- gli abitanti, che vengono visti come interlocutori diretti o con la mediazione dell'associazionismo: il partenariato non diventa solo istituzionale, ma mobilita risorse informali, reti di conoscenza, volontariato, progettualità sociale (Avarello, 2002), comportando il rafforzamento del ruolo delle associazioni esistenti e l'attivazione di nuove reti associative.

In riferimento al rapporto diretto con gli abitanti, la costruzione di partenariato non può prescindere dall'attivazione di pratiche di *partecipazione*, attraverso esperienze di progettualità che li coinvolgono in prima persona, determinando processi di *empowerment*. Con Urban ed i Contratti di quartiere tale istanza diventa l'elemento attorno al quale ruota tutto il programma. Viene così affermata l'idea che il consenso non si costruisce solo con gli attori politici ed economici, attraverso partenariato di tipo istituzionale, ma diventa importante anche il partenariato sociale, come garanzia di condivisione degli obiettivi e delle scelte. Di conseguenza, la forte condivisione sembra aver rappresentato una condizione di continuità ed efficacia, rendendo il programma resistente anche ai cambi di amministrazione (Palermo, 2002a).

Tuttavia, proprio l'introduzione della questione sociale ha determinato alcuni problemi legati all'impreparazione dei soggetti tecnici e amministrativi che hanno montato il programma. Infatti, se in Europa il tema della rigenerazione ha preso piede già da qualche decennio, in primis con il programma *Quartiers en crise*, in Italia è da sempre prevalsa una cultura maggiormente legata al "mattoncino", tant'è vero che il bando dei Contratti di quartiere dà un rilievo importante agli aspetti di progettazione fisica, legandoli al concetto di qualità. Su questa scia, a scapito dei propositi iniziali, l'analisi dei programmi presentati al Ministero rileva dunque una certa predominanza degli interventi relativi all'assetto fisico ed al rapporto con il contesto urbano a scapito di interventi di tipo sociale (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000, Sampaolo 2000).

L'impreparazione degli operatori, in particolare delle pubbliche amministrazioni, è diventata un fattore positivo in termini di crescita delle capacità e *apprendimento istituzionale* (Balducci, 2002). Secondo Fontana (2002) «occorre distinguere tra l'hardware degli esiti della riqualificazione e il software della *crescita delle capacità delle amministrazioni*» (p. 10). Anche se generalmente i programmi sono gestiti dal Settore dei lavori pubblici (con una chiara impostazione legata alla realizzazione fisica), la logica concorsuale e la necessità di far fronte simultaneamente ad obiettivi competenza di altri settori, quali il sostegno alle imprese, la formazione e la partecipazione degli abitanti, hanno rappresentato un fattore di stimolo al lavoro di squadra all'interno della pubblica amministrazione, soprattutto in quei casi in cui la gestione del programma è stata affidata direttamente a settori interni piuttosto che a competenze esterne. Questo sembra essere uno dei risultati più interessanti di tali programmi, in quanto ha creato una rete progettuale, professionale e tecnica consolidata che, in prospettiva, può continuare ad agire nella direzione della promozione di iniziative simili, con chiari effetti moltiplicatori. Oltre allo sviluppo delle capacità tecniche, alcuni autori sottolineano come proprio il confronto con il sociale, insieme con il meccanismo dell'elezione diretta del sindaco, sembri aver determinato la formazione di una nuova classe dirigente locale, più attenta alle questioni di integrazione e di partecipazione, con logiche di gestione amministrativa di tipo quasi manageriale (Laino, 2001).

In questo senso, il valore di un programma come Urban non viene tanto dal rinnovo del finanziamento, proprio perché è già al suo secondo mandato e la ripetizione non appare scontata¹²⁴, ma dal tentativo di apprendere dall'esperienza per rinnovare le politiche urbane e le prassi ordinarie. Se, da un lato, Urban è stato uno dei primi programmi a introdurre il concetto della rigenerazione attraverso l'integrazione tra azioni di origine diversa nello stesso ambito urbano, e generative di strategie complessive, dall'altro lato appare chiaro il suo carattere esemplare e l'esigenza di ricondurre l'esperienza all'interno delle politiche ordinarie. In particolare, la dimensione dei Contratti di quartiere sembra essere nuovamente ancorata saldamente all'ambito di riferimento (il quartiere, appunto), mentre con Urban II gli orizzonti sembrano allargarsi ad una maggiore comprensione del rapporto tra il contesto del quartiere ed il più generale contesto delle politiche urbane. «E' evidente che quell'integrazione di cui tanto si parla a proposito di Urban non può essere considerata come l'esito scontato di un'azione che interessa simultaneamente ambiti diversi, ma rappresenta invece l'esito, eventuale, di scelte di fondo» (Sampaolo, 2002, p. 28).

Con questa generazione di programmi, dunque, appare consolidata la convinzione della necessità di rapportare le azioni dei programmi complessi all'interno di strategie di più ampio raggio, che coinvolgano le politiche urbane per la città (Cremaschi 2000b, Padovani 2002).

4.1.3 Una terza generazione che guarda al territorio

I Prusst (Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio) ed i Pit (Progetti integrati territoriali) rappresentano gli strumenti maggiormente avanzati della programmazione complessa e integrata maturata nell'ambito delle sperimentazioni dell'ultimo decennio. Essi sono deputati a "chiudere il cerchio" della programmazione complessa, attraverso la ricerca di un equilibrio tra strumenti che fino ad allora avevano avuto uno sviluppo parallelo, ma non convergente: da un lato, gli strumenti per la riqualificazione e la rigenerazione urbana; dall'altro lato, quelli della programmazione negoziale introdotti dalla legge 662/96 (Patti Territoriali, Contratti d'area etc), volti per lo più allo sviluppo economico e occupazionale. Se il problema era già emerso nell'ambito di Urban, che prevedeva esplicitamente un «modello un po' più "integrato"» tra le due dimensioni, questi due programmi rappresentano «i punti di arrivo» di questa riflessione, portando a convergenza le istanze della riqualificazione con quelle dello sviluppo locale (Cremaschi, 2000b).

I Prusst rappresentano un primo approccio in questo senso, che si stacca dal tema residenziale per spostare l'attenzione «dagli immobili oggetto dell'intervento al contesto urbano, alle reti infrastrutturali, più decisamente alla qualità ambientale e all'integrazione "nel tempo" delle diverse forme di finanziamento pubblico» (Avarello, 1998, p. 4). Presentati come la continuazione dei Programmi di Riqualificazione Urbana (Priu), dei quali utilizzano le risorse residue, si innestano sulle difficoltà incontrate in questi programmi nell'avviare azioni integrate tra pubblico e privato e tra parti funzionali della città. Le rassegne sugli esiti dei programmi prendono atto che, generalmente, dai Priu a Urban ai Contratti di quartiere prevale una dimensione

¹²⁴ Pur interessante sotto vari aspetti relativi alla molteplicità degli assi d'intervento, al partenariato, alla composizione delle risorse, alla partecipazione al governo all'attuazione da parte di più livelli amministrativi, all'individuazione di ambiti urbani afflitti da particolari e gravi elementi, «l'esperienza di Urban II è destinata ad esaurirsi con la conclusione dei programmi attualmente nella fase del bando di assegnazione, per essere ricompresa con il suo bagaglio di esperienze in un più approfondito e collimato utilizzo a fini di miglioramento urbano dei Fondi Strutturali» (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000, p. 35).

urbanistica legata prettamente agli aspetti fisici e di rapporto con l'immediato contesto. I Prusst si fanno interpreti dell'esigenza di agire su una dimensione territoriale più ampia, facendosi carico «di far convergere le politiche insediative, infrastrutturali, ambientali e dello sviluppo e di dare un assetto agli effetti sul territorio comprensivo di problemi sempre più pesanti, in prospettiva della sostenibilità ambientale e della sostenibilità finanziaria» (Fontana, 2002, p. 11). In questo senso, tali programmi implicano un notevole salto di scala, sia a livello fisico che concettuale, nella direzione della pianificazione strategica (Orlandin e Sbetti, 2000), in quanto abbracciano un concetto di integrazione ancora più ampio, riconducibile piuttosto alla *sinergia tra azioni e politiche* non più circoscritte all'ambito urbano, ma territoriale.

In particolare, i Prusst nella loro struttura originaria si focalizzano ancora su oggetti materiali quali le infrastrutture, soprattutto quelle di accesso ai contesti urbani, elevandole ad elemento strategico per la riorganizzazione della città. Avarello (2000) sottolinea come l'ampliamento di questi programmi verso ambiti territoriali più vasti e il trattamento del tema del recupero ambientale in termini più approfonditi di quanto previsto abbiano preso piede solamente durante il montaggio dei programmi, determinando una interpretazione innovativa di uno strumento che, di per sé, si configurava solamente come prosecuzione di strumenti esistenti.

I Pit si fanno interpreti del concetto di *integrazione* nel senso di una reale convergenza e sinergia tra politiche, tanto che «sono considerati la naturale evoluzione della programmazione negoziata e dei programmi complessi» (Moccia, 2002c).

Le diverse interpretazioni regionali prevedono dunque che Pit e Prusst si innestino o contengano al loro interno strumenti per la programmazione negoziata, in primis i Patti territoriali (Moccia, 2002b). Tuttavia, occorre sottolineare il carattere programmatico di questi strumenti. In particolare, i finanziamenti dei Prusst riguardano soltanto la fase di progettazione e la predisposizione degli studi di fattibilità, con l'obiettivo di costruire una sorta di "portafoglio di progetti" (Curti, 2001) da realizzare con i fondi disponibili.

Si tratta del tentativo di inscrivere le politiche territoriali, tra cui quelle relative alla città, in un quadro di *riferimento programmatico complessivo*, alla luce delle istanze poste in questo senso dalla progressiva crescita del ruolo dell'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche territoriali. Le dimensioni dei programmi e l'integrazione i temi infrastrutturali aprono dunque nuove prospettive, che ne riportano gli obiettivi alla competitività globale tra città (Cremaschi, 2002a).

In questa logica, il *partenariato* assume dimensioni prettamente *sovralocali*: a livello istituzionale, acquistano un ruolo anche le Province, mentre la partecipazione del privato non solo è obbligatoria, ma fa riferimento ad una casistica di ampio raggio, dai settori produttivi ai trasporti, dai servizi alle Onlus (Avarello 1998, Properzi 1999).

L'innovazione sostanziale di quest'ultima famiglia di programmi è la loro *territorialità*, intesa non in senso banale, come riferimento al territorio di origine, ma come capacità di attivare risorse e reti propri del milieu, anche nell'ottica di una ridefinizione dei contesti. In particolare, Salza (2001) sottolinea la capacità di questi strumenti «di restituire aggregazioni territoriali dotate di specifiche individualità, tali da potersi riconoscere come sistemi su cui esercitare misure di programmazione e pianificazione territoriale con interventi strategici, di riequilibrio e sviluppo» (p. 257)¹²⁵.

¹²⁵ In particolare, Salza individua, all'interno delle casistiche di Prusst arrivati al Ministero, «almeno dieci sistemi territoriali con decise caratteristiche di riconoscibilità: arco ligure, Piemonte meridionale, corona dell'alto Nord-est, Veneto meridionale, medio Tirreno, medio Adriatico, arco centro meridionale, arco talentino, stretto calabro, Sicilia occidentale». (Salza, 2001, p. 257).

Queste aggregazioni si distinguono per il superamento dei confini amministrativi e per la capacità di concentrare le alleanze su una “idea forza” la cui costruzione sembra essere il presupposto per il successo di questi programmi (Cremaschi, 2001a). Tale idea forza sviluppa generalmente tematiche diverse, proprio perché non è possibile non prescindere dalle peculiarità del contesto. Tuttavia, se i Prusst erano maggiormente finalizzati a determinati temi o linee di sviluppo, sulle quali venivano poi collocati i diversi progetti, i Pit attribuiscono all’integrazione un carattere maggiormente strategico e complessivo.

Sulla base delle prime esperienze, da più parti viene messa in dubbio l’effettiva innovatività dei programmi proprio in riferimento alle retoriche di innovazione che li caratterizzavano: integrazione e territorialità (Coalizzo e Deidda 2004, Governa 2005).

Le riflessioni sulle prime sperimentazioni regionali rilevano il «prevalere, in più di un caso, di una logica di diffusione dei progetti sul territorio» (Palermo, 2004, p. 17), oppure una specializzazione verso l’uno o l’altro degli assi previsti¹²⁶, ed un utilizzo a volte improprio dello strumento. In particolare, le Regioni hanno applicato lo strumento in modo estensivo e non concentrato sul territorio¹²⁷, coprendo porzioni altissime del territorio e della popolazione del Mezzogiorno (Coalizzo e Deidda, 2003). Tale utilizzo improprio deriva anche da idee forza generiche (ibidem) e dalla debolezza della territorialità del programma: «*La logica territoriale delle nuove azioni integrate sembra influenzare il contenuto delle nuove azioni territoriali. Nascono Pit provinciali o regionali, Pit a vocazione generalista o di settore (sic), Pit di rottura o di complemento a seconda del grado di innovatività* » (Cremaschi, 2002a, p. 129, corsivo dell’autore).

4.2 Elementi di innovazione dei programmi complessi, tra opportunità e limiti

I temi ricorrenti delineati inizialmente dall’analisi dei bandi (integrazione, interazione e coerenza) nella bibliografia sono declinati in diversi modi e secondo differenti punti di vista. In particolare, ripercorrere il dibattito che ha accompagnato ciascuna famiglia di strumenti ha permesso di individuare all’interno di tali temi delle questioni specifiche, che rendono ciascun programma nuovo e differente sia rispetto al fare ordinario, sia rispetto ai programmi precedenti.

Si tratta ora di capire, nel panorama generale della programmazione complessa, quali sono le istanze che vengono indicate dal dibattito come veramente innovative ed in quali ambiti si esplicitano. Considerata la varietà e la numerosità della materia, non è sicuramente facile prescindere dalle peculiarità dei programmi e dei contesti in cui si calano. Tuttavia, sembra opportuno riconoscere alcune retoriche ricorrenti, anche se trattate via via in modo diverso e incrementale rispetto all’esperienza maturata precedentemente. Tra queste retoriche, ovviamente non è facile cogliere le istanze di innovazione realmente perseguite nelle pratiche da quelle che sono semplici enunciazioni di principio che non hanno avuto riscontro nella realtà. Allo stesso modo,

¹²⁶ In particolare, i temi ricorrenti sono quelli dell’uscita dalla dipendenza economica, del sostegno a settori dinamici dell’economia, dell’armatura urbana, della sostenibilità e qualità ambientale.

¹²⁷ «I progetti integrati, da selettivi ed emergenti diventano strumenti sistematici e ordinari, in una chiara aspirazione di uso dello strumento in modo conforme alle attese. Le regioni articolano pressoché l’intero territorio in ambito e buona parte dei fondi viene distribuito per programmi attinenti a tali aree» (Cremaschi, 2002a, p. 128).

non sembra agevole distinguere nettamente un'istanza innovativa dall'altra, stanti i nessi organici ricorrenti tra l'una e l'altra. Per esempio, molti autori hanno rilevato la connessione profonda tra le procedure di variante agli strumenti urbanistici e l'incentivazione dell'intervento privato, ovvero tra questa e l'accelerazione procedurale derivante dall'Accordo di programma.

Un tentativo di esplicitazione di quelle che sono considerate le reali innovazioni apportate dalla programmazione complessa, soprattutto alla luce degli scritti relativi alle pratiche, sembra venire proprio dall'individuazione di temi e argomentazioni ricorrenti: il rinnovo amministrativo, il partenariato in tutte le sue declinazioni, l'evoluzione del concetto di integrazione, da un'accezione prettamente funzionale ad un ragionamento complessivo sulle politiche urbane e territoriali, la riforma del piano e il possibile inserimento della programmazione complessa nel fare ordinario.

All'interno di questi temi di ampia portata, attorno ai quali si è sviluppato un esteso dibattito, sembra possibile cogliere alcune sfumature, alcuni punti chiave che sembrano rappresentare elementi della reale innovazione determinata dai programmi complessi: l'acquisizione di atteggiamenti e capacità operative nuove da parte della pubblica amministrazione, l'attivazione del partenariato con il privato ed il sociale, la ricerca di sinergia tra politiche e la riflessione sul rapporto con il piano. Si è parlato di "sfumature" perché si tratta di elementi che vengono da riflessioni più ampie sui temi ricorrenti, relative alle potenzialità innovative generalmente riconosciute, ma anche ai limiti che emergono nelle pratiche. Di conseguenza, proprio dalle rassegne di casi studio e dalle revisioni generali sulla programmazione del decennio risulta che alcune premesse affrontate attraverso la retorica dell'innovazione determinano esiti di tipo non innovativo.

Inoltre, accanto a vere e proprie innovazioni del fare, di carattere procedurale e sostanziale, si ritrovano temi che non sono propriamente innovativi, ma che fanno parte di un più ampio dibattito all'interno del quale i programmi complessi si prestano come strumenti di sperimentazione di alcune istanze poste dalla cultura urbanistica. In alcuni casi hanno determinato veri e propri risultati innovativi, in altri i programmi complessi hanno rappresentato il banco di prova per l'applicazione di un determinato concetto o di una nuova procedura (ad esempio, l'Accordo di programma).

In questa sede non interessa limitare le conclusioni alla definizione formale di qualche dispositivo d'azione universalmente valido per creare innovazione, ovvero di regole, strumenti e procedure "innovativi". Si intende indagare, piuttosto, questo insieme di dispositivi, strumenti e procedure per comprendere in quali ambiti funzionano in modo operativo nuovo o vengono percepiti come tali, quali potenzialità innovative non vengono esplicitate, oppure ancora quali forme d'azione non ritrovano riscontri innovativi all'interno dei programmi complessi.

A questo scopo, l'analisi della letteratura relativa alla programmazione complessa verrà ricondotta a cinque ambiti che presentano temi e problemi ricorrenti:

1. Imprenditorialità e operatività della Pubblica Amministrazione;
2. Partenariato pubblico- privato e integrazione delle risorse;
3. Integrazione funzionale e sinergia tra politiche urbane e territoriali;
4. Rapporto con gli strumenti di pianificazione;
5. Qualità ambientale e della forma urbana.

4.2.1 Imprenditorialità e operatività della Pubblica Amministrazione

Tutta la letteratura è concorde nell'affidare ai programmi complessi un ruolo di primo piano nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione iniziata durante gli anni Novanta, attraverso l'implementazione di pratiche di intervento differenti rispetto a quelle tradizionali. Si tratta di una questione che si interseca con quella della pianificazione di tipo razional-comprensivo, ma che investe l'intero sistema decisionale pubblico in tutti i settori. In particolare, tale sistema decisionale presenta due limiti fondamentali: il carattere autoritativo del potere decisionale, suddiviso in rigidi settori organizzati gerarchicamente e contrapposto all'interesse privato in quanto finalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico; l'eccessiva farraginosità delle procedure, in cui troppa burocrazia determina lentezza e scarsa operatività (Bobbio 1996, Aprea 2003). Ciò si riflette, a maggior ragione, nel campo delle politiche di governo del territorio, dove tali problemi sono accompagnati da una strumentazione inadatta (cfr. par. 1.1).

I programmi complessi sono indicati, invece, come strumenti i cui meccanismi e le cui concezioni di fondo hanno determinato una notevole svolta nel fare ordinario delle istituzioni, in particolare della pubblica amministrazione, attraverso l'inserimento di pratiche improntate all'efficacia e all'efficienza¹²⁸ tali da avvicinarle a pratiche di tipo manageriale (Curti 2001, Fontana 2002).

Due sono i fronti su cui si esplicita tale atteggiamento:

- nell'ambito dei rapporti tra istituzioni, attraverso l'attivazione di forme di interazione interistituzionale verticali e orizzontali, l'utilizzo di strumenti come l'Accordo di programma, la creazione di procedure nuove, etc.;
- nei rapporti con il privato, attraverso l'istituzione di rapporti di partenariato e di co-pianificazione.

In questo paragrafo verranno descritte le istanze innovative nel settore della pubblica amministrazione, nel paragrafo successivo saranno invece affrontate le innovazioni nel rapporto tra le istituzioni ed il privato.

In particolare, nell'ambito della bibliografia analizzata, l'attenzione al tema dell'innovazione istituzionale si esplica generalmente su due fronti:

1. l'innovazione degli strumenti, delle strutture e, più in generale, delle procedure a disposizione della pubblica amministrazione, e le innovazioni di processo, che riguardano la concezione complessiva del programma, in termini di efficienza ed efficacia (innovazioni procedurali);
2. le innovazioni di prodotto, ovvero le conseguenze che ne derivano nei modelli organizzativi, nella capacità di attrarre finanziamenti e nell'apprendimento maturato attraverso i programmi.

Flessibilizzazione procedurale

L'innovazione delle procedure è l'aspetto maggiormente frequentato dalla letteratura relativa alla prima famiglia di programmi complessi e, con una minore enfasi, da quella che esplora i contenuti di Urban e dei Contratti di quartiere. «Traendo un primo bilancio delle esperienze sin qui maturate all'interno della "programmazione complessa", va

¹²⁸ Per un approfondimento su questi temi, si vedano i contributi di Calvaresi e Caudo, Ferraro e Mazza, su Urbanistica n. 110/1998.

rilevato che la sperimentazione procedurale in essi operabile si conferma uno degli aspetti di maggiore interesse» (Ombuen, 1997, p. 41).

I principali soggetti istituzionali investiti da questa ventata di innovazioni sono i Comuni, proprio perché sono anche i soggetti cui spetta il montaggio della proposta e la gestione del programma. Un concetto che riguarda Urban, ma che può essere esteso a tutti gli altri programmi integrati, è che la programmazione complessa «ha messo i comuni di fronte alla necessità di affrontare in termini operativi problematiche nuove - connesse alla programmazione, alla gestione, al monitoraggio ed alla valutazione degli interventi - innescando processi di sviluppo delle competenze sia manageriali che operative del personale coinvolto» (Fontana, 2002, p. 10).

Tale sperimentazione procedurale avviene su diversi fronti, che riguardano per lo più la gestione dei bandi, la flessibilità del processo di formazione del programma, la semplificazione procedurale, l'istituzionalizzazione di pratiche di interazione.

La valutazione e la selezione dei primi programmi (Pii e Pru) viene lasciata alle Regioni, che in un primo momento si trovano spiazzate di fronte alla novità¹²⁹. Le modalità di intervento previste dai programmi complessi, infatti, prevedendo la possibilità di agire in modo integrato e in variante al piano, implicano criteri di valutazione maggiormente coerenti e trasparenti sia a livello centrale che locale. A questo scopo, i successivi programmi di livello centrale, che prevedono anche un apporto valutativo da parte delle Regioni, sono generalmente improntati ad una definizione chiara dei parametri, attraverso criteri unificanti che, in alcuni casi, sembrano determinare una eccessiva omologazione.

Tuttavia, l'elemento di maggiore innovatività su questo fronte non è tanto nella valutazione di fattibilità dei programmi, fatta con l'aggiunta di nuovi parametri qualitativi agli strumenti esistenti, ma senza svolte significative (Micelli 1995, Curti 2001), quanto piuttosto nell'affinamento delle capacità selettive e valutative da parte dei Comuni.

A livello comunale, la *crescente capacità di gestire i bandi di evidenza pubblica e le valutazioni di fattibilità* per la definizione degli ambiti di intervento, dei possibili attori da coinvolgere, o delle proposte presentate, si afferma a partire dai Priu, dove ai Comuni è conferita la possibilità di effettuare una preselezione dei programmi. Se la *Guida ai programmi di riqualificazione urbana* del Ministero dei Lavori pubblici (1997) introduce elementi di unificazione comportamentale nella valutazione delle convenienze pubbliche e private, nei casi migliori la possibilità di individuare ambiti, attori e progetti, è stata recepita dalle amministrazioni comunali nei termini della creazione di meccanismi concorsuali locali, che hanno loro permesso di acquisire un notevole incremento di risorse da dedicare alla realizzazione di opere pubbliche e, in generale, al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico (Ombuen 1997, Ombuen, Ricci e Segnalini 2000). In generale, tuttavia, le procedure di preselezione dei programmi hanno messo in difficoltà quei Comuni che non avevano le capacità di definire bandi o la forza politica di sostenere la delimitazione di ambiti e azioni, comportando un sovraccarico di lavoro ad amministrazioni che già tendevano al collasso. Ciò è determinato anche dal fatto che, oltre a selezionare i programmi da sottoporre alla Regione (Pii, Pru, Pit) o al Ministero (tutti gli altri), i Comuni generalmente partecipano essi stessi alla competizione, in quanto promotori dei programmi.

¹²⁹ Non è un caso, ad esempio, che la normativa regionale piemontese abbia utilizzato come criteri per la selezione dei Pru quelli proposti a livello ministeriale per la valutazione dei PIC Urban.

A fronte di questi rischi, la letteratura è generalmente concorde nel sostenere che le procedure di selezione centrale hanno rappresentato un forte stimolo allo sviluppo di modalità di costruzione del programma maggiormente flessibili ed efficaci, in base alla corrispondenza tra azioni ed obiettivi e attraverso strumenti e pratiche di semplificazione delle procedure. In sintesi, la *modalità concorsuale di accesso ai finanziamenti* che contraddistingue tutti i programmi rappresenta una spinta all'innovazione delle procedure all'interno delle pubbliche amministrazioni, nonché del *modus operandi* dei privati, in quanto implica l'istituzione di nuovi rapporti e l'attivazione di misure di sviluppo economico, di integrazione sociale e di tutela ambientale in un quadro di coerenza (Karrer et al. 1998). In particolare, i meccanismi di selezione e attribuzione premiale del finanziamento sono uno stimolo per l'iniziativa e lo sviluppo di capacità organizzative e di gestione, manageriali si è detto, degli enti locali.

Con il susseguirsi dei programmi e delle esperienze emergono alcuni limiti importanti di questo meccanismo, che finisce con il premiare solo quelle amministrazioni che possiedono già risorse e capacità, penalizzando quindi le realtà in cui il declino è tale che le amministrazioni locali non sono in grado di sviluppare autonome capacità progettuali. I limiti del meccanismo di bando pubblico sono riassunti nel documento delle *Linee guida per l'implementazione dei progetti integrati nei programmi operativi ob. 1*, che con estrema lucidità analizza vantaggi e svantaggi dei possibili effetti della procedura concorsuale rispetto ad una procedura più aperta, a sportello¹³⁰.

¹³⁰ Il testo delle *Linee guida* riporta i vantaggi e gli svantaggi dell'utilizzo di una procedura di tipo concorsuale sullo stile dell'*asta*, come quelle fino ad allora adottate nell'ambito della programmazione complessa: in particolare, si sottolinea la difficoltà a dar luogo a un sistema davvero comparativo di valutazione e di selezione di proposte che hanno per oggetto territori, settori e operatori diversi. Inoltre, viene espressa la questione del tempo riservato alla valutazione, la cui limitatezza impedisce l'approfondimento da parte dei valutatori, costringendoli al ricorso a meccanismi di valutazione/selezione automatica attraverso parametri univoci che non rendono giustizia al programma nel suo rapporto con le peculiarità di contesto. Inoltre, il meccanismo ad "asta" «produce un "effetto annuncio" che, in un contesto caratterizzato da aspettative di razionamento, può dar luogo a comportamenti di tipo opportunistico, con una proliferazione di proposte di bassa qualità analitico-progettuale e, in quanto tali, difficili da trattare in sede di valutazione» (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2000, p. 13). A questo non trovano soluzione i criteri di ammissibilità legati all'introduzione di una soglia massima di finanziamento, che «da un lato, determina ulteriori comportamenti opportunistici che portano a un appiattimento delle proposte in corrispondenza del limite superiore, dall'altro, porta a una ingiustificata esclusione delle idee che superano detto limite. Una correzione parzialmente più efficace - sebbene non definitiva - potrebbe derivare dall'uso di meccanismi alternativi, quali: bandi mirati per aree o per dimensione delle proposte; oppure, sistemi di preselezione "negoziata" delle proposte candidabili; oppure, requisiti di contenuto delle proposte coerenti con le linee di programmazione» (*Ibidem*). Infine, i meccanismi di velocizzazione delle procedure di selezione determinati dall'*asta* possono andare a scapito dell'efficacia delle iniziative promosse.

A fronte dell'utilizzo della procedura concorsuale, il documento propone una maggiore apertura verso *procedure "a sportello"*: « Si tratta di un meccanismo con cui, una volta definiti i requisiti di ammissibilità e i tempi del procedimento, le proposte vengono approfonditamente esaminate secondo la sequenza di arrivo, dopo una prima verifica che esse superino degli standard minimi. Il meccanismo offre alcuni vantaggi. Non inducendo aspettative di razionamento, la sua messa in atto non genera, infatti, effetti incontrollati di proliferazione (o, quantomeno, questi sono più contenuti rispetto all'*asta* competitiva). Viene dunque dato al proponente tutto il tempo necessario per autovalutare il grado di maturità della proposta, capitalizzando le eventuali possibilità di assistenza tecnica che la Regione potrà decidere di fornire ai proponenti. Il che rende più gestibile e più efficace il processo di valutazione che, d'altro canto - proprio perché inserito al di fuori di un sistema di verifica comparata - può far ricorso a meccanismi di *interazione con i proponenti* volti a verificare nel dettaglio i singoli progetti. Esso inoltre consente una maggiore specializzazione dei valutatori. Si tratta tuttavia di un meccanismo che, quantomeno in apparenza, può apparire come caratterizzato da un maggiore carattere di discrezionalità: le diverse proposte non vengono infatti messe a confronto, ma vengono esaminate rispetto a dei

Quanto alle esigenze di *semplificazione procedurale*, lo strumento generalmente utilizzato è quello dell'Accordo di programma, che di fatto rappresenta un elemento di innovazione esterno, di cui i programmi complessi promuovono la sperimentazione e l'utilizzo a regime. Tale strumento ha permesso la ricerca e la definizione di pratiche di collaborazione tra differenti livelli istituzionali – centrale e locale - secondo stili e modalità di lavoro di tipo cooperativo, volte a superare le diverse articolazioni settoriali delle amministrazioni (Fontana, 2002).

Oltre a questo strumento, tuttavia, le amministrazioni si sono trovate ad affrontare con procedure flessibili e in un certo senso “artigianali” alcuni problemi di attuazione, come quello delle procedure di affidamento dei lavori pubblici, che nei Priu aveva rappresentato un notevole ostacolo, o l'insorgere di imprevisti di percorso¹³¹: «in queste situazioni è stata esplicitamente assunta in molte situazioni una posizione di carattere “sperimentale”, facendosi carico di procedure che, sebbene non esplicitamente vietate, non erano previste dei dispositivi legislativi e dai regolamenti comunitari» (Pasqui, 2002, p. 25). Grazie a queste innovazioni di tipo procedurale le amministrazioni hanno aumentato le loro capacità operative.

Cultura della responsabilità

Alle innovazioni di tipo procedurale si affiancano alcune innovazioni più profonde, che Palermo (2002a) definisce «innovazioni di processo, come capacità di riprogettare e sperimentare condizioni di lavoro amministrativo e di interazione istituzionale e sociale più adeguate alla complessità del programma» (Palermo, 2002a, p. 18)¹³².

Gli stessi strumenti dell'Accordo di programma e della Conferenza dei servizi, infatti, non solo determinano una notevole velocizzazione procedurale, ma comportano anche una maggiore consapevolezza della necessità di lavorare in rete sia a livello orizzontale che verticale, portando dunque all'attivazione di *partenariati pubblici* di tipo orizzontale e verticale.

Inoltre, la semplificazione procedurale determinata dall'Accordo di programma implica una presa di posizione da parte del funzionario e/o del politico che partecipa all'accordo. In questo senso, una notevole innovazione di processo è data dalla crescita della *cultura della responsabilità*, che investe non solo gli organi tecnici della pubblica amministrazione ma, in seguito alla legge 80/93 relativa all'elezione diretta del sindaco, implica l'esposizione diretta del primo cittadino. Anche in questo caso, si tratta dell'assimilazione di una innovazione esterna, derivante dal settore delle riforme amministrative, per la quale i programmi complessi rappresentano un utile banco di prova, anche se non sono molti i casi in cui si superano le difficoltà dovute alla disorganizzazione latente e all'incapacità di coordinamento dei diversi settori di attività dei vari assessorati.

parametri/criteri di riferimento che vanno pertanto opportunamente pubblicizzati. Esso inoltre non consente una programmazione ex-ante della globalità delle risorse in gioco».(Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003, p. 14)

¹³¹ Si veda, a proposito, la sezione “Innovazioni e problemi procedurali” in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2002c), dove vengono trattati i modelli procedurali attivati in diversi casi di programmi Urban per affrontare la gestione dei lavori pubblici, le difficoltà di mettere in piedi il partenariato, la costruzione dei bandi, la gestione dell'imprevisto archeologico.

¹³² Secondo Palermo (2002a), infatti, «non bastano nuovi e sperimentati dispositivi tecnici (pur necessari), sono richiesti certi requisiti di contesto e di processo», che fanno riferimento all'«insieme delle valutazioni e proposte relative alla impostazione complessiva del programma nel quadro di riferimento specifico» (Palermo, 2002a, p. 14).

Cambiamenti nel modello organizzativo

Uno degli elementi di innovazione generalmente riconosciuti alla programmazione complessa è di aver determinato una riorganizzazione interna alla pubblica amministrazione, che ha influenzato notevolmente i *modelli organizzativi* tradizionali (Palermo, 2002c). L'impreparazione delle pubbliche amministrazioni nella gestione di problematiche nuove e complesse come quelle poste dalla programmazione integrata (Ombuen, Ricci, Segnalini 2001), in particolare sul fronte delle politiche sociali, è stata affrontata con diverse modalità:

- in alcuni casi, il gruppo politico (il sindaco o un assessore delegato) hanno assunto un ruolo di guida e di coordinamento nella promozione e nella organizzazione del programma;
- nella maggior parte dei casi, soprattutto nella gestione dei programmi della prima famiglia (Pii, Pru, Priu), il programma è stato affidato al Settore dei Lavori Pubblici – e questo è una ulteriore dimostrazione della concezione prettamente fisico-infrastrutturale di tali programmi- che poi si è occupato, quando possibile, della ricerca di un coordinamento con gli altri settori dell'amministrazione interessati a vario titolo dagli obiettivi del programma (in particolare i settori economico e sociale);
- in casi maggiormente avanzati, è stato costruito un ufficio interno alla struttura, preposto al montaggio e all'attuazione del programma, nonché alla gestione dei rapporti tecnico-amministrativi sia interni che esterni. Ciò è avvenuto, in particolar modo, nel caso di Urban e dei Prusst;
- infine, in alcuni casi la gestione è stata affidata a strutture esterne.

Se il primo caso si spiega con la già citata cultura della responsabilità che ha investito i politici, mentre il secondo fa capo a modelli gestionali tradizionali, il caso maggiormente innovativo è sicuramente quello che ha visto la formazione di una struttura interna alla pubblica amministrazione, appositamente preposta alla gestione del programma. Alla conclusione del programma, queste strutture tendono a diventare ordinarie, collocandosi nel modello organizzativo con posizioni diverse, che vanno dal riassorbimento all'interno di strutture tecniche, alla formazione di una struttura appositamente preposta alla gestione di programmi simili, alla ricerca di altri canali di finanziamento (aggiornamento sui canali di finanziamento europei, partecipazione a bandi e gare), al coordinamento di questioni di sviluppo locale e urbano che richiedono un approccio integrato.

La gestione del programma da parte di strutture esterne si è rivelata efficace soprattutto nel caso dei Prusst, dove il coinvolgimento di più Comuni avrebbe richiesto al capofila un grosso sforzo di coordinamento esterno, che si sarebbe sommato alla gestione ordinaria, ma soprattutto per la complessità dei programmi e dell'ambito territoriale di riferimento, che implicano una gestione delle diverse azioni cui i Comuni non sono preparati e che solo poche Province hanno saputo attivare.

La gestione interna del programma sembra essere la soluzione maggiormente innovativa laddove, oltre a rappresentare un notevole stimolo a sviluppare capacità manageriali interne alla pubblica amministrazione, garantisce anche la sedimentazione dell'esperienza e l'utilizzo generativo del programma in occasioni successive alla sua conclusione.

4.2.2 Partenariato pubblico-privato e integrazione delle risorse

Se nei termini del partenariato pubblico-pubblico di livello verticale l'utilità dei programmi complessi viene da una rinnovata collaborazione tra livelli, in particolare tra Stato e Comune, che si esplicita nella formalizzazione dell'Accordo di programma, così come il partenariato orizzontale rivela innovazioni sia sul fronte procedurale che dei processi (cfr. paragrafo precedente), l'imprenditorialità della pubblica amministrazione si esprime anche e soprattutto nei rapporti con il privato, che vengono intesi in modo decisamente nuovo rispetto alle pratiche correnti.

Superamento dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione

La differenza rispetto al passato emerge con evidenza nei programmi della prima famiglia, dove la necessità di considerare in modo integrato le risorse e gli attori partecipanti ai processi di riqualificazione attraverso il coinvolgimento dei privati sembra sconvolgere le pratiche urbanistiche tradizionali e, addirittura, viene vista come sovversiva rispetto a queste. Ciò si spiega con una cultura dell'azione pubblica sedimentata nel fare urbanistico italiano, che vuole le amministrazioni sostanzialmente neutrali rispetto al mercato e al privato, in quanto garanti dell'interesse pubblico. La crescente frammentazione dell'interesse pubblico, insieme al complessificarsi delle questioni che interessano la città, fanno emergere con evidenza l'inadeguatezza di questa funzione nell'esplicitazione di operazioni che richiedono un'esposizione in prima persona, soprattutto attraverso la scelta tra opzioni differenti. Come rilevato nel paragrafo precedente, i Comuni si trovano a dover fare bandi di preselezione e procedure di evidenza pubblica per individuare gli ambiti di intervento e i possibili interlocutori. Si tratta di una scelta che ha numerose implicazioni:

- il superamento dell'imparzialità: «assumere un obiettivo di politica urbana richiede, infatti, di abbandonare posizioni di indifferenziata tutela di tutti gli interessi leciti per privilegiarne alcuni a scapito di altri, per scegliere tra alternative diverse e profondamente condizionanti gli obiettivi, gli esiti, i benefici per la società e i relativi costi» (Karrer et al., 1998, p.92);
- la consapevolezza della necessità di costruzione del consenso preventivo sulle scelte urbanistiche di maggior rilievo per la città. L'ipotesi fondamentale di questa nuova stagione programmatica è che «i progetti si costruiscono *insieme* agli attori rilevanti, il *consenso* e l'*intesa* non sono un requisito da ricercare a posteriori, dopo che il programma è già stato elaborato dai tecnici e dagli esperti, ma diventano una condizione essenziale di *fattibilità* fin dalla fase della costruzione dei temi e delle modalità di intervento» (Palermo, 2002a, p. 17, corsivo dell'autore);
- l'imprescindibilità dei processi di trasformazione dalle situazioni di contesto e dall'andamento del mercato. Attraverso questi programmi, infatti, «viene meno la pregiudiziale per la quale il perseguimento degli interessi generali è esclusiva prerogativa dell'autorità amministrativa esercitata per atti autorizzativi, si rafforza l'esigenza di ricercare l'efficienza non solo sull'equazione bisogni/risorse, ma anche sulla concreta aderenza del programma al mercato e alle sue regole» (Carrano, 1997, p. 114);
- l'emersione e la formalizzazione di pratiche di interazione con il privato che avvenivano comunque, anche se spesso in modo informale e occulto (Bobbio, 1996). In questo senso, «tale sperimentazione ha il pregio di portare alla luce i termini della negoziazione pubblico/privata, altrimenti sommersa, ma non per questo meno praticata nella prassi urbanistica tradizionale» (Karrer et al., p. 125).

Tali acquisizioni portano ad una evoluzione importante delle modalità di concepire il privato e il piano da parte della pubblica amministrazione. In primo luogo, si attua un rovesciamento di posizioni prima molto rigide, in cui il privato e il pubblico erano considerati due poli agli antipodi, ciascuno con logiche e interessi contrapposti: «le esperienze di riqualificazione urbana in Italia costituiscono un importante episodio di rinnovo di una pratica regolativa fino a oggi nota piuttosto per la sua rigidità. L'interesse di questi programmi risulta soprattutto dal confronto tra intenzionalità private e strategie pubbliche» (Cremaschi, 2001a, p. 27). Inoltre, il piano non viene più concepito come un fatto eminentemente pubblico, così come la rendita non è un fatto solo privato, ma l'iter di formazione dello strumento di pianificazione deve passare attraverso strumenti di concertazione e di corresponsabilizzazione delle scelte. In questo iter, il programma complesso «si pone in rapporto alla pianificazione urbanistica comunale come momento di attuazione suffragato da elementi di certezza, quali condivisione delle volontà, delle risorse, dei soggetti attuatori, dei tempi e delle progettualità» (Campagna, 1997, p. 31).

Co-responsabilizzazione del privato

Ovviamente, tale concezione della pianificazione e del contributo del privato non è immediata, ma matura con l'evoluzione degli strumenti e delle esperienze. La letteratura sui primi programmi, infatti, rispecchia fin da subito un atteggiamento di diffidenza diffusa nei confronti dell'iniziativa privata, concependo i programmi complessi come una ennesima possibilità di agire in variante al piano con modalità istituzionalmente riconosciute e quasi incoraggianti in tale direzione (Ricci, 1992b).

Nelle prime riflessioni sulle esperienze (cfr. Inu e Min. LL.PP., 1997b) matura la consapevolezza dell'imprescindibilità dell'apporto privato alle operazioni di trasformazione pubblica, che viene declinato in un primo momento nei termini di *esplicazione delle convenienze reciproche*. Introdotta dalla *Guida ai programmi di riqualificazione* (Priu) nei meccanismi di valutazione dei programmi, viene subito indicata come una delle principali innovazioni della programmazione complessa¹³³, proprio perché introduce la valutazione delle convenienze pubbliche e private tra i criteri di valutazione, «rendendo trasparenti i criteri e i dati assunti alla base degli accordi tra gli operatori ed introducendo così la necessità di costruire “metodi condivisi” nel dialogo della concertazione» (Gasparrini, 1997, p. 12). Per la prima volta, sia il pubblico che il privato sono obbligati a “mettere sul tavolo” la posta in gioco e a definire nello specifico i reciproci vantaggi derivanti dalla partecipazione all'operazione.

L'atteggiamento positivo nei confronti di questa procedura è dunque riferito al fatto che l'esplicitazione dei reciproci interessi permette di definire insieme le ipotesi programmatiche e di verificare la fattibilità del programma. Inoltre, la formalizzazione delle decisioni assunte costituisce il passaggio decisivo dell'intero processo, perché conferisce a entrambi i soggetti garanzie sulla fattibilità e sull'impegno dell'altro interlocutore, soprattutto nei casi in cui è maggiore l'incertezza (Carrano, 1997)¹³⁴.

¹³³ A questo proposito, ad esempio, Cremaschi sostiene che «il significato duraturo dei “programmi integrati” [...] è l'avvio di una procedura di confronto con la progettualità privata in condizioni di evidenza pubblica». (Cremaschi, 2001a, p. 26)

¹³⁴ Proprio attraverso l'accordo preliminare e la firma di atti d'obbligo previsti dalle procedure di formazione del programma, si risolve completamente il problema degli espropri, in quanto l'acquisizione della disponibilità di terreni ed edifici da assoggettare alla trasformazione è già stabilita a priori attraverso la concertazione. (Ombuen, 1997, p. 38)

Tuttavia, in alcuni casi tale esplicitazione è vista più come uno scambio, una contrattazione in cui la variante diventa la posta in gioco per far partecipare il privato. Ciò emerge con evidenza nei casi in cui le procedure di partecipazione del privato sono rapportate entro schemi rigidi, sia a livello centrale che comunale. In particolare, a livello comunale tali dubbi si esprimono nell'ambito della questione del contributo straordinario: l'interpretazione che le pubbliche amministrazioni hanno dato alla partecipazione del privato alle spese di riqualificazione pubblica sembra ridurre di molto la capacità innovativa di questo istituto, soprattutto quando il contributo straordinario viene parametrizzato preventivamente ed in modo molto rigido, diventando quindi una sorta di "tassa sulla deroga" (Bruschi, 1997). Gli effetti positivi di questo istituto si riscontrano invece dove mancano eccessive rigidità nei meccanismi concorsuali di preselezione dei progetti e dei possibili interlocutori, per cui la sinergia tra risorse pubbliche e private ha determinato un "effetto moltiplicatore" dell'investimento pubblico (Pasanisi 1997, Segnalini e Roda 2001).

Alcuni dubbi vengono mossi, inoltre, in relazione all'obbligatorietà della partecipazione del privato ai programmi complessi, che prende piede a partire dai Priu e pone via via maggiori condizioni. Ad esempio, nei Contratti di quartiere si prevede anche la partecipazione finanziaria di associazioni e soggetti del Terzo settore, mentre nei Prusst l'intervento privato non solo è obbligatorio, ma è parametrizzato nei termini di un coinvolgimento di risorse private pari ad almeno 1/3 dell'investimento totale previsto.

A questo proposito, in merito all'esperienza dei programmi di riqualificazione urbana, si rilevava che «il tentativo di imbrigliare la "concertazione pubblico-privata" entro rigidi schemi economico-finanziari dettati in sede normativa potrebbe, al variare delle condizioni di mercato, incentivare la deroga al piano per creare le condizioni necessarie all'investimento privato ovvero impedire un maggiore impegno di risorse private, garantendo comunque il rispetto dei vincoli fissati dalla norma» (Karrer et al., 1998, p. 124). Lo stesso concetto emerge nelle *Linee guida per l'implementazione dei progetti integrati* (Pit), che propongono forme alternative di selezione rispetto alla rigida determinazione del contributo privato, proprio per non dar adito a speculazioni (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003).

A fronte della diffidenza iniziale rispetto al privato, nei programmi di seconda o terza generazione si fa strada la concezione del *privato come partner*: non più un soggetto "altro" con cui stabilire delle convenienze, ma un soggetto compartecipe alla gestione del programma e, in quanto tale, co-responsabile del buon esito dell'operazione.

Tale cambiamento è evidenziato anche dalla diversa tipologia di soggetti partecipanti ai programmi rispetto all'ambito di intervento prevalente. In particolare, nella prima generazione di programmi complessi, incentrata sugli interventi sulla città fisica, «le aspettative riposte nei programmi relativamente alla nascita di una nuova stagione nei rapporti pubblico-privati sono state in gran parte deluse» (Pasanisi, 1997, p. 43), in quanto i partecipanti alle operazioni di riqualificazione sono per lo più i proprietari delle aree uniti a imprese di costruzione, mentre sono del tutto assenti operatori specializzati nel settore del recupero urbano, modelli di società miste e strutture finanziarie¹³⁵. Inoltre, proprio queste imprese si presentano per lo più impreparate ad affrontare i nuovi temi della programmazione complessa: agli «imprenditori del mattone» si sono poste scelte difficili e spesso al di fuori del loro campo d'azione e della loro esperienza consolidata, legate in particolare all'incapacità di utilizzare gli strumenti di previsione

¹³⁵ Solo due casi di Priu prevedono il consorzio tra la pubblica amministrazione e una società privata: Siena e Padova.

finanziaria e di fattibilità, alla necessità di accollarsi forti esposizioni finanziarie in ambiti di intervento anche molto problematici, quali le aree dismesse, nonché alla nuova esigenza di sottoporsi alla negoziazione con le amministrazioni comunali. Tali problemi hanno portato questi soggetti ad agire nel contesto dei programmi complessi «improvvisando - per chi avesse deciso di aderirvi - la pratica di un mestiere nuovo, che a loro modo di vedere né competeva né, tanto meno, corrispondeva alla natura, struttura e costume di questi operatori» (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2001, p. 41)¹³⁶.

La partecipazione del privato si allarga ad un più ampio raggio di soggetti con i programmi della seconda e della terza generazione, che coinvolgono gli imprenditori di altri ambiti e, in particolare, del terzo settore. Avarello (1998) vede in questo maggiore coinvolgimento il prodotto sia delle più vaste e differenziate tipologie di interessi e di modalità di coinvolgimento dei privati che si sono attivate grazie a programmi di maggiore dimensione e complessità, sia della «capacità di dialogo e di coinvolgimento che i comuni hanno messo in atto» (p. 4). Tuttavia, faticano a prendere piede le società miste previste dalla legge 142/90, poi definite meglio come Società di Trasformazione Urbana dalla legge 15 maggio 1997, n. 127. I casi in cui vengono sperimentate sono rarissimi (per esempio, due su un centinaio di Priu) e generalmente fallimentari (ad esempio nei Prusst, cfr. Avarello 1998). La formalizzazione delle Società di trasformazione urbana (Stu) prevista dalla legge n. 127/97 rappresenta un elemento che si è aggiunto in corsa, con premesse di massima innovatività (Pasanisi, 1997), ma che non hanno trovato un fertile campo di sperimentazione all'interno degli strumenti complessi, forse proprio perché troppo innovativo e persino un "di più" rispetto alla già notevole complessità dei programmi.

Costruzione del consenso preventivo

Considerare il privato come un partner implica necessariamente che la pubblica amministrazione stabilisca con lui momenti di concertazione che vanno oltre alla fase di osservazioni prevista dalla procedura di pianificazione tradizionale. In particolare, attraverso i programmi complessi si stabilisce un nuovo rapporto tra la proposta urbanistica della P.A. e i progetti dei privati: la prima non è più subita, perché vi partecipa direttamente il cittadino con le sue proposte. Il consenso viene costruito passo passo e non formato aprioristicamente dall'ente pubblico, con il rischio di scontrarsi con il cittadino solo nella fase delle osservazioni.

L'importanza della concertazione sembra quindi riconducibile alla capacità di formare condivisione sulle scelte, considerata come condizione di continuità ed efficacia che, in quanto tale, può rendere il programma resistente anche ai cambi di amministrazione (Palermo, 2002a). In particolare, il consenso all'operazione serve a legittimare il ricorso alla variante attraverso procedure accelerate, permesse dall'Accordo di programma, proprio perché esistono garanzie di fattibilità non solo economico-finanziaria, ma anche e soprattutto sociale e politica.

Attraverso i programmi complessi passa il concetto per cui il consenso non si costruisce solo con gli attori politici ed economici, attraverso partenariati istituzionali, ma diventa importante anche il *partenariato sociale*, come garanzia di condivisione degli obiettivi e

¹³⁶ Per questo motivo, dunque, Ombuen sostiene che «non ci si deve meravigliare che la speranza di realizzare tutte le opere pubbliche previste dal programma, anche quelle finanziate dallo Stato e in deroga alle leggi dello Stato [cfr. legge 109/94], sia rimasta frustrata anche nei migliori programmi, quando il tentativo di coprire gli eventuali rischi d'investimento con maggiori diritti edificatori è andato completamente a vuoto» (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2001, p. 41)

delle scelte. Il partenariato non è più solo istituzionale, ma mobilita risorse informali, reti di conoscenza, volontariato, progettualità sociale (Avarello, 2002), comportando il rafforzamento del ruolo delle associazioni esistenti e l'attivazione di nuove reti associative.

In particolare, i programmi di seconda generazione implicano la costruzione di partenariato sociale, sia verticale che orizzontale, con le associazioni di rappresentanza o direttamente con i cittadini. Il terzo settore entra ufficialmente nel ventaglio degli attori fondamentali per l'attivazione di pratiche rigenerative, grazie alla rappresentatività o alla vicinanza diretta ai destinatari delle politiche. In riferimento al rapporto diretto con gli abitanti, la costruzione di partenariato non può prescindere dall'attivazione di pratiche di *partecipazione*, attraverso esperienze di progettualità che li coinvolgono in prima persona, determinando processi di *empowerment*¹³⁷.

In questo senso, il valore aggiunto dei programmi complessi non sta tanto nel fatto di prevedere la partecipazione, elemento che più autori indicano come innovativo, quanto nell'utilizzo della partecipazione con lo scopo di creare effetti generativi, capitale sociale e reti partenariali che vanno oltre al programma. Se gli esiti della partecipazione diretta degli abitanti si esauriscono nel loro coinvolgimento alla costruzione del programma, con soluzioni di per sé sperimentali ma poco innovative, sembrano avere maggiore successo forme di partenariato di tipo rappresentativo, dirette alla consultazione ed al coinvolgimento delle rappresentanze sociali, imprenditoriali e professionali (sindacati, associazioni di categoria) e della rete associativa locale (Moccia, 2002d). In questo senso, l'effetto principale dei programmi complessi in termini di partenariato sembra proprio quello di «ispessire le reti esistenti e talvolta di creare delle nuove reti» (Balducci, 2002, p. 19).

Il partenariato con il privato sociale è tuttavia un tema difficile, in cui i risultati non sono scontati, tant'è vero che Pasqui (2002) registra due possibili limiti al processo partecipativo:

- la delusione dei soggetti partecipanti, nel momento in cui il programma viene escluso dalla selezione premiale per l'accesso ai finanziamenti;
- la difficoltà di resistere al programma una volta concluso.

4.2.3 Dall'integrazione funzionale alla sinergia tra politiche urbane e territoriali

La letteratura è generalmente concorde nel ritenere l'integrazione come una delle caratteristiche più innovative dei programmi complessi, nelle sue differenti accezioni di integrazione funzionale, tra azioni fisiche e sociali, tra politiche di natura diversa.

Integrazione funzionale

Come già rilevato dall'analisi dei bandi, il perseguimento dell'integrazione riguarda diversi aspetti (funzionale, delle azioni, ambientale, fisico, sociale) e nell'avvicinarsi dei programmi vengono introdotte nuove istanze, in particolare relative all'integrazione tra politiche di tipo fisico e sociale (vedi Urban e i Contratti di quartiere), mentre i Prusst ed i Pit volgono verso una messa a sistema delle azioni previste, non solo in ambito urbano, ma territoriale (cfr. cap. 2).

¹³⁷ Per l'analisi di alcune esperienze e modalità d'azione di tipo partecipativo, si rimanda a Sclavi (2002).

La portata innovativa iniziale di questo concetto è delusa dalle prime esperienze, che tradiscono per lo più il semplice accostamento di funzioni o di azioni di origine diversa nello stesso ambito urbano. Le riflessioni sulle pratiche dei programmi di prima generazione, dunque, sottolineano come l'accostamento di diverse funzioni non sempre abbia dato risultati in termini di integrazione e complessità, così come l'origine diversa degli attori e delle risorse si sia rivelata innovativa solo laddove ha attivato reti di cooperazione e partenariato. Infatti, anche se i bandi prevedono una pluralità di azioni e di interventi, «il mix funzionale si limita generalmente a riproporre consuete destinazioni d'uso e tipologie di servizi, con effetti e riflessi che rimangono spesso circoscritti all'ambito di intervento» (Segnalini, 1997a, p. 26).

Dal punto di vista tecnico-operativo, il perseguimento dell'integrazione implica di portare a convergenza il contributo di attori e risorse di varia provenienza e di risolvere questioni di interazione temporale e funzionale tra processi diversi. Se questo concetto ha avuto esiti positivi nei termini di integrazione con il privato (cfr. paragrafo precedente), l'integrazione funzionale non sembra quindi essere stata uno degli esiti più innovativi della programmazione complessa di prima generazione.

Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Uno stimolo maggiore viene dalle sperimentazioni determinate da Urban e dai Contratti di quartiere, che stabiliscono un nesso tra riqualificazione urbana e politiche sociali e ambientali, ovvero tra pratiche di governo che prima di allora afferivano a settori e competenze diverse e disconnesse¹³⁸. In questa direzione, dunque, programmi come Urban «hanno fornito le risorse e un dispositivo teorico accreditato – l'idea di “approccio integrato”- per rompere finalmente con la tradizione urbanistico-edilizia della riqualificazione urbana» (Tosi, 2000, p. 115).

L'elemento di rottura dalla tradizione è rappresentato dall'esigenza di concepire il programma in una logica di azione di tipo multidimensionale, in grado di riconoscere i nessi di interdipendenza non solo tra gli attori coinvolti, ma anche tra le diverse azioni ed i loro impatti sul contesto (Padovani, 2002). In questa logica, tuttavia, i programmi complessi sembrano presentare alcuni limiti proprio nel meccanismo concorsuale di definizione preventiva degli interventi, in particolare quando si è trattato di sacrificare alle esigenze della tempistica le «componenti più problematiche della questione», generalmente quelle sociali, mentre «una corretta logica integrativa non può che definire localmente le relazioni tra le componenti del progetto, senza presupporre a priori la dominanza di qualche componente» (Tosi, 2000, p. 116)¹³⁹.

Dal punto di vista dell'integrazione con il contesto urbano, in alcuni casi la dimensione degli interventi è stata troppo ridotta per incidere sulla città, finendo con l'essere piuttosto autoreferenziale. Nemmeno i Cdq e Urban sembrano rispondere a queste

¹³⁸ In particolare, Laino (1995) osserva come programmi di carattere prettamente sociale come *Quartiers en Crise* e Urban permettano di superare una certa concezione tipica della cultura italiana, che individua come elementi di disagio e come limiti della pianificazione tradizionale la sola assenza di spazi per strutture e servizi, con un approccio tipicamente fisicista alla riqualificazione, denotato dalla carenza di strutture di arredo dei parchi o dei cortili. Lo stesso Pasqui (2002) sostiene che interventi anche minimalisti, quali il ripristino di marciapiedi, parchi e arredo urbano, risultano efficaci se accompagnati da interventi sociali volti a ricreare identità e appropriazione del quartiere da parte degli abitanti.

¹³⁹ Tra gli elementi critici dei programmi complessi, viene infatti rilevata l'«oggettiva esclusione, a causa del processo premiale e della concorrenzialità tipica della riqualificazione urbana, degli ambiti urbani dove il degrado sociale (oltre che fisico ed economico) raggiunge livelli molto elevati» (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000, p. 42).

esigenze: «le dimensioni degli interventi sono, infatti, così ridotte, in assoluto e in rapporto ai contesti, da non incidere significativamente sulla città, soprattutto nelle aree periferiche, dove i problemi sociali di solito sono, insieme a quelli morfologici e di funzionalità urbana, notevolmente più gravi rispetto a quelli delle aree centrali e semicentrali» (Karrer et al., 1998, p. 19). Anche Fontana (2002) rileva il fatto Urban è stato meno incisivo nelle grandi metropoli, dove la cooperazione con gli attori locali è stata più difficile e il programma ha avuto una minore visibilità nel quadro dei molteplici interventi in atto.

Sinergia tra politiche

La consapevolezza della necessità e, anche, della difficoltà di attuare una reale integrazione tra azioni di natura diversa porta ad una più ampia riflessione sull'esigenza di creare *sinergia tra le politiche per la città*. Si fa strada il concetto per cui il perseguimento dell'integrazione possa avvenire solamente attraverso una effettiva sinergia tra politiche di natura diversa: edilizie, dei trasporti, dei servizi, dell'occupazione (Segnalini 1997a, Ombuen, Ricci e Segnalini 2001), e che «l'avvio di una sinergia tra le politiche per la città diventa una condizione indispensabile nei confronti dell'integrazione tra le differenti funzioni e destinazioni d'uso del programma» (Karrer et al., p. 166).

Certamente, al programma integrato non spetta il compito di far convergere un'azione di coordinamento di politiche di settore a scala urbana, «ma sicuramente il programma complesso diviene lo strumento in grado di dare contenuti e il luogo deputato all'attuazione di strategie integrate» (*ibidem*).

Dal punto di vista delle politiche urbane, dunque, tale processo di integrazione non può avvenire solo nell'ambito del programma, ma richiede l'inserimento in una strategia di più ampio respiro. In particolare, diventa fondamentale ricondurre il carattere esemplare delle sperimentazioni di convergenza tra politiche urbane di origine diversa all'interno delle politiche ordinarie di sviluppo urbano e territoriale. Non è un caso, infatti, che i programmi di maggiore successo siano quelli che si sono formati in concomitanza o in seguito alla formazione di piani regolatori che prevedevano, al loro interno, una dimensione strutturale o di indirizzo per la pianificazione attuativa. Inoltre, la sovrapposizione di più programmi sulle stesse aree determina la necessità di una visione d'insieme della materia, che permetta di cogliere il rapporto tra le diverse modalità di intervento sullo stesso ambito territoriale (Cremaschi, 2002b).

I programmi di terza generazione si fanno portatori della necessità di integrazione delle azioni in un quadro di sinergia tra politiche. Se Urban è stato un esempio in tal senso, i Prusst e i Pit sembrano gli strumenti più adatti a raccogliere questa eredità, attraverso la definizione di politiche urbane e territoriali efficaci (Inu e Min. LL.PP., 2000). La *messa a sistema delle azioni*, in questi programmi, rappresenta il prodotto della «capacità politica di investire il programma locale della forza di una strategia complessiva» (Cremaschi 2000b, p. 27). In quest'ottica, due presupposti realmente innovativi vengono veicolati attraverso i programmi complessi: l'affermazione della territorialità del programma e la delineazione di una idea forza che rappresenta il nucleo attorno a cui strutturare le politiche.

Già prima dei programmi complessi era matura la convinzione che «lo “sfondo territoriale” sul quale si proietta l'azione di sviluppo non fosse una tabula rasa, ma un territorio complesso» (Cremaschi, 2000b, p. 27). Con il maturare delle esperienze e dei nuovi strumenti di programmazione complessa si fa strada, quasi in sordina, il concetto

della *territorialità* del programma, da intendersi in senso non banale. Se, infatti, nei primi programmi la territorialità si risolve per lo più nella concentrazione spaziale degli interventi e nel tentativo di attivare, su questo spazio, eventuali risorse di tipo fisico-sociale, in una accezione più complessa «la territorialità significa attivazione di un sistema o una rete di attori locali. Ma emerge anche una prospettiva ulteriore: un progetto è territoriale se ha una valenza morfologica e morfogenetica, cioè se è in grado di contribuire a un'evoluzione virtuosa della forma urbana e sociale» (Palermo, 2002a, p. 15)¹⁴⁰.

La presenza di un riferimento territoriale forte e condiviso diventa un elemento determinante per il buon esito dei programmi complessi, tant'è che Fontana (2002) rileva come i programmi di maggior successo siano proprio quelli che avevano alle spalle o sono riusciti a costruire una strategia territoriale, definendo un quadro di priorità e di strategie a livello territoriale. In questo senso il massimo apice è rappresentato dai Prusst. «I Prusst rappresentano in fin dei conti il tentativo di delineare le priorità locali delle scelte di assetto infrastrutturale, ma soprattutto assetti territoriali coerenti ad un disegno di strategia, sostenibile sia economicamente che ambientalmente» (Fontana, 2002, p. 11). Non è un caso, dunque, che Prusst e Pit siano stati considerati come il luogo in cui identificare rappresentazioni territoriali nuove (Cremaschi 2001a), al di fuori dei sistemi amministrativi o economici locali esistenti, determinati dal riconoscimento di risorse specifiche e caratterizzanti un determinato milieu¹⁴¹, nonché dalla presa d'atto della dimensione strategica e contestuale delle risorse valorizzate dai programmi locali (Cremaschi, 2003).

Il secondo elemento caratterizzante l'evoluzione del concetto di integrazione verso la sinergia delle politiche urbane e territoriali è il concetto di *idea forza*, «ovvero l'obiettivo *distinto* e *specifico* che il programma deve raggiungere rispetto al proprio contesto territoriale» (Avarello, 2002, p. 38, corsivo dell'autore). In questi termini, l'idea forza ha a che fare con la pianificazione strategica e, in particolare, con la creazione di scenari di riferimento o visioni condivise che dovrebbero caratterizzare il programma sul nascere.

Dalle prime analisi di caso dei Pit emerge come questi ultimi abbiano ampiamente disatteso le aspettative legate all'integrazione, alla territorialità e all'idea forza (Coalizzo e Deidda 2003 e 2004, Governa 2005). Tuttavia, occorre sottolineare che «in realtà, l'idea forza dei programmi esaminati scaturisce da un lento accumularsi nel tempo di schegge di progettualità sociale più che da un atto di programma unitario» (Cremaschi, 2001a). Proprio a causa o grazie a questo processo, l'idea forza diventa l'elemento retorico più forte del progetto, attorno al quale si intersecano tutti gli episodi progettuali, sia ex novo, sia preesistenti.

4.2.4 La riflessione in merito al rapporto con gli strumenti di pianificazione

I Prusst, ed a maggior ragione i Pit, inseriscono il tema della città in un contesto più ampio, in cui la riqualificazione e la rigenerazione diventano il tassello di un mosaico

¹⁴⁰ Il concetto di territorialità, secondo Palermo, mette in secondo piano il tema dell'integrazione, facendolo diventare un derivato della territorialità e della complessità. Il principio dell'integrazione, infatti, «costituisce notoriamente un requisito essenziale della nuova programmazione, ma forse può essere considerato meno rilevante di quanto si potrebbe immaginare [...]. Il semplice criterio dell'integrazione non sembra poter garantire l'innovatività del programma se vengono messi in discussione i principi della complessità e della territorialità» (Palermo, 2002a, p. 16).

¹⁴¹ Per una definizione di *milieu* si rimanda a Governa (1997).

complesso e strategico. Essi aprono dunque la prospettiva di un governo del territorio improntato alla condivisione di strategie a scala vasta. In questo senso, la vera innovazione dei programmi complessi in rapporto al piano sta proprio nella capacità di attivare (nel caso dei programmi di prima generazione) o di rappresentare essi stessi (i programmi dell'ultima generazione) un framework attraverso il quale costruire la strategia territoriale.

L'elemento di maggiore novità, dunque, non sembra riguardare soltanto la possibile e la progressiva connessione con la pianificazione ordinaria, quanto piuttosto una *apertura dell'intervento a scala urbana verso la pianificazione strategica*.

Per giustificare tale affermazione occorre ripercorrere la letteratura che ha affrontato il tema dei nessi tra programmazione integrata e pianificazione, in particolare in riferimento ai piani di livello comunale. Tale rapporto, infatti, è generalmente trattato in termini problematici: fin dall'inizio, viene sottolineato il loro carattere di strumenti straordinari ed episodici, i cui dispositivi di variante destabilizzano il rigido sistema della pianificazione tradizionale.

Superamento delle rigidità del piano tradizionale

Una forte enfasi viene data alla retorica del superamento delle rigidità del piano tradizionale: i programmi complessi sono assurti a strumenti capaci di governare eventi e processi in evoluzione, permettendo di rendere attuali le previsioni atemporalmente della pianificazione urbanistica. Tale superamento si riscontra nelle istanze di innovazione sviluppate nei paragrafi precedenti, in termini di flessibilizzazione procedurale, apertura ai soggetti privati, integrazione delle azioni e delle politiche urbane. Essi infatti determinano una modifica nel modo di pianificare, attraverso il superamento di pratiche gerarchiche di tipo top-down, a favore di una logica che va dall'attuazione del particolare alla verifica degli obiettivi generali (Campagna, 1997).

L'efficacia di un programma complesso sembra variare in base al rapporto che stabilisce con il piano. Può essere utile accennare ai risultati determinati dal programma in ragione della posizione in cui si pone rispetto allo strumento di piano, ovvero a seconda dell'età e dello stato attuativo del piano regolatore (Karrer et al., 1998):

- il programma risulta conforme al piano, per cui la vecchia strumentazione urbanistica è sufficiente al montaggio del programma. Si tratta dei casi meno innovativi, proprio perché non vengono utilizzate le potenzialità strumento, ma vengono elaborate proposte non particolarmente significative finalizzate a cogliere l'occasione del finanziamento;
- il programma viene elaborato contestualmente alla formazione di nuovi piani o di varianti generali in corso. In questo caso, i programmi assumono il ruolo di strumento di *stimolo all'adeguamento del piano*: attraverso di essi il Comune ha mosso i successivi passi per conformare progressivamente la pianificazione urbana alle linee di sviluppo individuate;
- il programma si inserisce all'interno di un piano esistente. In questo caso, gli esiti sono diversi a seconda della "vecchiaia" dello strumento: se si tratta di uno strumento obsoleto, il programma esprime appieno le proprie potenzialità, in quanto rappresenta l'occasione per attuare una variante "accelerata" al piano e sperimentare nuove procedure di intervento, per cui porta anche a sbloccare situazioni stagnanti¹⁴².

¹⁴² I programmi complessi, infatti, spesso si innestano su Piani di recupero ex lege 457/78, piani particolareggiati o precedenti esperienze avviate dagli stessi e mai portate a compimento, per determinare

Se invece si inserisce nel contesto di piani recentemente adottati a seguito di un rinnovamento della strumentazione legislativa regionale, il programma complesso «assume il ruolo di *verifica* e di strumento di *attuazione* del piano», diventando «il momento di coordinamento e di accelerazione dei piani esecutivi» attraverso «l'utilizzazione di modalità procedurali complesse ma già codificate» (Campagna, 1997, p. 33);

La maggiore innovatività del programma complesso sembra esprimersi soprattutto laddove si pone in una posizione immediatamente prima o immediatamente dopo alla formulazione di un nuovo piano (*Idem*).

Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Proprio perché i programmi complessi sono strumenti straordinari e di sperimentazione di nuove pratiche, l'auspicio ricorrente è che siano assorbiti al più presto all'interno del fare urbanistico ordinario. In particolare, a metà degli anni Novanta, in concomitanza con la promozione della riforma urbanistica nazionale da parte dell'Inu, gran parte della letteratura vede nei programmi complessi lo strumento per veicolare una riforma della pianificazione, assumendo un ruolo di cerniera nello sdoppiamento della dimensione previsionale (piano strutturale) da quella della formazione dei vincoli urbanistici e dei diritti edificatori (piano operativo)¹⁴³.

Tale retorica viene meno nelle riflessioni più mature, che evidenziano l'incapacità di questi strumenti, proprio perché episodici e basati su finanziamenti straordinari, di risolvere da soli la questione della riforma del piano (Campagna, 1997). Il loro contributo è stato, piuttosto, quello di aver introdotto la riflessione sulla crisi del piano e la sperimentazione di nuove modalità di intervento (integrate, partenariali, partecipative) in vista di una proceduralizzazione all'interno di una eventuale riforma urbanistica.

Se ad oggi tale riforma non ha ancora preso piede, i programmi complessi hanno raggiunto l'auspicato passaggio a procedura ordinaria in ambito regionale. Proprio le Regioni, infatti, si sono fatte carico di cercare un nesso tra la pianificazione generale ed il programma complesso riformandone contenuti, procedure e obiettivi all'interno delle nuove leggi urbanistiche (di governo del territorio), di leggi in attuazione dell'art. 16 della legge 172/92, o di altre leggi riguardanti il recupero e la riqualificazione urbana, secondo format originali che rappresentano una ulteriore interpretazione della programmazione complessa rispetto ai modelli nazionali (Segnalini, 2000). Nel quadro di questi dispositivi, in particolare di quelli che riguardano nuove leggi di governo del territorio in cui si presenta la doppia partizione del piano in una dimensione strutturale ed una operativa¹⁴⁴, il programma complesso diventa uno strumento ordinario, conservando tutte le caratteristiche del progetto, ma iscrivendosi all'interno del quadro delle componenti strutturali del piano in termini di *coerenza*.

finalmente la realizzazione di previsioni che altrimenti sarebbero rimaste sulla carta per difficoltà intrinseche o per problemi di consenso da parte delle proprietà.

¹⁴³ Si vedano, a questo proposito, i numerosi articoli sull'argomento nella rivista *Urbanistica informazioni* a partire da metà anni Novanta.

¹⁴⁴ «Il rapporto tra i Programmi e i Piani appare ovunque irrisolto, proprio a causa del loro diverso orizzonte temporale, ma le loro strade sembrano meglio convergere dove le leggi regionali abbiano definito un livello strutturale della pianificazione comunale, che individua gli ambiti strategici per la riqualificazione ed il loro ruolo urbano, rimandando però alla fase operativa l'esatta definizione di quantità e contenuti funzionali degli interventi» (Contardi, 1997, p. 37).

In questo contesto il programma complesso si trova a rapportarsi in modo nuovo rispetto al piano: il punto di convergenza «va ricercato in termini di “coerenza” alle indicazioni del piano e non a livello di “conformità” alle prescrizioni del piano, che necessariamente comportano il superamento del piano attraverso la deroga al modificarsi nel tempo delle esigenze della città e del mercato» (Karrer et al., 1998, p. 123).

Se i programmi della prima generazione «non presentano sufficienti elementi di coerenza né rispetto al dettaglio di piano e neppure rispetto al quadro delle grandi invarianti e degli elementi di struttura che perfino un piano tradizionale in genere individua», con il rischio della strumentalizzazione dei programmi «a fini di mera trasgressione rispetto al vigente Prg, esclusivamente giustificata da intenti di valorizzazione fondiaria» (Seassaro, 1997, p. 118), l'evoluzione dei programmi complessi converge verso la ricerca di coerenza con gli strumenti di pianificazione e di programmazione.

La questione della *coerenza* rappresenta una delle principali innovazioni veicolate dai programmi complessi, e si inserisce nel più ampio quadro della convergenza di intenti ai diversi livelli di governo del territorio che prelude a forme di pianificazione di tipo strategico.

In questo senso, i programmi complessi veicolano modalità di trasformazione «a mosaico» (Salza, 1997, p. 109), in cui l'intervento urbano si inserisce nel più ampio contesto delle politiche urbane e territoriali, determinando la necessità di un quadro di coerenza complessivo e strategico nel quale inserirsi.

Il tema della coerenza implica di rivedere i meccanismi istituzionali che regolano i rapporti tra strategie, progetti e regole (Janin Rivolin, 2005).

4.2.5 La qualità ambientale e della forma urbana, innovazioni mancate

La letteratura sembra concorde nell'individuare un elemento caratterizzante le retoriche dei programmi complessi che non solo non ha avuto riscontro innovativo all'interno delle pratiche, ma in alcuni casi ha deluso le aspettative su tutti i fronti: la questione della scarsa incidenza della qualità della forma urbana e della qualità ambientale (Carta 2002, Dierna 2002).

Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Se le caratteristiche che connotano i programmi complessi (integrazione funzionale e con il contesto, concertazione col privato etc.) sembrano capaci di garantire un maggiore controllo della qualità urbana, dalla bibliografia relativa alle pratiche dei programmi complessi emerge con evidenza come i processi ed i temi amministrativi, procedurali e di carattere economico-finanziario, hanno avuto un peso ed un trattamento diverso rispetto a quelli legati alla qualità morfologica ed alla caratterizzazione fisica del progetto finale.

La novità della programmazione complessa rispetto alle procedure ordinarie, insieme all'incertezza dell'esito del programma, hanno determinato una sottovalutazione di questo aspetto, per cui «non sempre le innovazioni procedurali [...] si sono tradotte in una diversa modalità di dare qualità ad agglomerati edilizi che non l'hanno mai posseduta o per ridarla a contesti che l'hanno persa nel tempo» (Segnalini, 1997a, p. 24). Quanto alla qualità ambientale, la stessa interpretazione del termine non è

univoca: nei programmi di prima generazione corrisponde per lo più alla dotazione di verde e spazi pubblici, mentre in Urban assume il significato più complessivo di qualità globale dell'abitare (Palermo 2002a), assumendo dunque al proprio interno valenze di tipo sociale e identitario. Infine, nei programmi relativi agli ambiti estesi della terza generazione, la qualità ambientale è da intendersi dal punto di vista della sostenibilità ambientale in senso lato. Tuttavia, gli esiti in questo senso non sono immediatamente coglibili, perché il programma si esaurisce nel momento della progettazione territoriale (di parchi e attrezzature nei Prusst) o programmatica (di azioni e misure legate all'ambiente nei Pit).

Ciò è determinato, secondo Latini (1997), dal fatto che le stesse impostazioni metodologiche, nonché i meccanismi di valutazione derivanti dal livello centrale, hanno sempre dato un peso differente e minore al tema della qualità morfologica, così come i bandi non sono mai entrati nel merito delle proposte progettuali. Di conseguenza, è prevalso un atteggiamento volto a dare molta importanza agli aspetti procedurali e poca al risultato finale, determinando «debolezze in campo morfologico» e «difetti di correlazione tra apparati utilizzati, o a disposizione, e scala - dimensione e rango - degli interventi progettati» (Latini, 1997, p. 99).

Lo scarso controllo dei processi di trasformazione fisica sembra quasi un controsenso, se si considera che proprio questi programmi mobilitano una tale quantità di risorse pubbliche da lasciar presagire anche la possibilità di pretendere standard qualitativi di livello superiore a quelli essenziali. Tuttavia, Rubeo (1997) osserva che proprio per la loro natura di programmi, questi strumenti non sono atti ad assumersi la responsabilità del controllo della forma e degli aspetti morfologici, che vengono lasciati al controllo locale «delegando così ogni “responsabilità” qualitativa all'amministrazione locale» (Rubeo, 1997, p. 102).

In particolare, nel caso dei Priu, i Comuni hanno avuto ampia facoltà di interpretazione delle procedure di preselezione dei progetti da presentare alla selezione centrale. Non sono mancati, dunque, *bandi* all'interno dei quali si è cercato di valutare la qualità del progetto¹⁴⁵, anche se generalmente intesa in termini fisici, di presenza di infrastrutture e servizi e di recupero di edifici fatiscenti¹⁴⁶.

Gli stessi bandi nazionali del programma Urban prevedevano parametri di valutazione della qualità, ma ciò non sembra aver avuto un'incidenza positiva sulla qualità dello spazio e della forma della città (Dierna, 2002)¹⁴⁷. Quanto alla ricerca di esiti positivi di carattere strettamente progettuale «l'ente locale vede ancora nelle gare di progettazione se non un ostacolo quanto meno un rallentamento nell'avvio delle proprie opere. Gli esiti sono di gran lunga scarsi...» (Karrer et al., 1998, p. 129). In definitiva, i testi

¹⁴⁵ Per una descrizione del bando di selezione degli interventi da sottoporre al concorso per i finanziamenti dei Priu del Comune di Roma, si rimanda a Karrer et al. (1998).

¹⁴⁶ «Purtroppo del progetto si dà ancora una valutazione troppo compressa a ridosso di aspetti economici e procedurali, il che impedisce l'emergere degli aspetti prestazionali che sono invece i più affini alla logica della qualità progettuale da punto di vista dell'utente finale [...]. Manca inoltre una riflessione approfondita proprio sugli aspetti di progettazione architettonico-urbanistica delle infrastrutture, troppo spesso guidate solo da progettazione ingegneristica con controllo d'impatto ambientale» (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000, pp.48-52).

¹⁴⁷ «Sembra obiettivamente difficile sostenere che questi programmi Urban abbiano assunto una valenza strategica rispetto al tema della qualità della forma urbana; si è trattato piuttosto di contributi addizionali, forse in alcuni casi incrementali rispetto al processo di trasformazione territoriale, resi possibili dalla realizzazione di una molteplicità di azioni discrete [...]. Anche sotto il profilo della qualità ambientale, intesa come qualità globale dell'abitare [...] risulta poco evidente, e forse marginale, la trattazione nei casi Urban di questo aspetto» (Dierna, 2002, p. 165).

relativi al tema della qualità riscontrano generalmente l'assenza di esiti positivi e assumono un carattere propositivo rispetto a regole e principi che permettano di conciliare all'interno del programma la dimensione della qualità, senza che questo concetto sia interpretato nei termini di eccessiva rigidità, con il rischio di applicare criteri e prescrizioni qualitative tipiche delle modalità della progettazione edilizia a interventi di scala urbana (Rubeo, 1997, Colarossi, 1997). Occorre dunque distinguere nettamente tra le scale di intervento coesistenti all'interno del programma di complesso. In particolare, oltre alla qualità dei singoli edifici, cui si è tentato di dare una spinta all'innovazione solamente nei Contratti di quartiere, con esiti di scarso valore innovativo, la questione maggiormente problematica è proprio quella della relazione tra il programma ed il contesto urbano: «nell'esperienza della riqualificazione urbana appare con tutta evidenza una sorta di difficoltà a dare "forma" innovativa alle relazioni tra il programma e il contesto urbano più ampio» (Karrer et al., 1998, p. 129).

Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

In concomitanza con l'uscita dei bandi per i finanziamenti dei programmi, la letteratura non manca di sottolineare la notevole evoluzione rispetto ai piani di recupero ex lege 457/78, che prevedevano una nozione di recupero limitata alla scala edilizia. Se i Pii ed i Pru sono ancora legati a questa scala, i Priu si aprono alla riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale con dimensioni che incidano sulla riorganizzazione urbana: gli obiettivi di intervento non si limitano all'incremento di qualità del patrimonio edilizio esistente, ma investono la scala urbana e di quartiere con operazioni che avranno apprezzabili ripercussioni sugli strumenti urbanistici (Versino, 1997).

Si tratta di una dimensione nuova per le politiche di intervento sulla città, che tuttavia non ha dato i risultati sperati, determinando piuttosto, a fronte del grande sforzo di montaggio del programma, esiti di modesta entità, sintetizzati da Ceccarelli con l'espressione «topolini architettonici» (Ceccarelli, 2000, p. 121).

Si riscontrano inoltre notevoli difficoltà nel dare avvio a nuove relazioni, anche di carattere morfologico, tra il programma e il contesto in cui si inserisce. «Riescono ad instaurare concrete relazioni tra ambito e tessuto limitrofo quelle operazioni tra i cui obiettivi sono ricompresi gli interventi volti alla creazione di nuovi collegamenti viari o alla sistemazione di nodi infrastrutturali» (Segnalini, 1997a, p. 28), oppure i programmi che prevedono la creazione di nuove polarità urbane o l'insediamento di servizi eccellenti (infrastrutture viarie e ferroviarie, centri commerciali e culturali, università etc.). In particolare, si rilevano esiti di qualità solo laddove l'esperienza della riqualificazione si inserisce in una strategia complessiva già in atto.

4.3 Per un bilancio della letteratura: processi ed esiti innovativi determinati dai programmi complessi

In questa panoramica dalla letteratura sono emerse retoriche innovative che, nel riscontro con le pratiche, hanno avuto esiti differenziati. Sembra opportuno a questo punto tentare di fare una classificazione delle istanze innovative emerse, al fine di rispondere al quesito iniziale, relativo all'individuazione delle innovazioni sostanziali della pianificazione complessa.

A questo scopo, può essere utile riprendere e ampliare lo schema derivato dalla lettura “tra le righe” degli ambiti di innovazione emergenti nelle retoriche veicolate dai bandi e dalle leggi istitutive dei programmi complessi (cfr. schema 3).

Rispetto alle categorie determinate in quella sede, la letteratura ci dà una interpretazione meno rigida e schematica degli ambiti di innovazione principali, individuando istanze di innovazione che si pongono a cavallo tra l’una e l’altra delle tre dimensioni indicate. E’ il caso del partenariato pubblico-privato, che comprende sia elementi afferenti all’interazione tra attori, sia all’integrazione tra risorse. Inoltre, nel campo dell’integrazione si sottolineano due principali innovazioni: l’integrazione delle azioni come convergenza verso una riflessione relativa alla sinergia tra politiche e come elemento capace di garantire qualità urbana e territoriale, non solo dal punto di vista fisico, ma soprattutto da quello sociale e identitario. Se quest’ultimo aspetto viene rilevato come privo di esiti dalla letteratura sulle pratiche, la riflessione sulla sinergia tra politiche invece determina una più ampia riflessione sul rapporto con gli altri strumenti di piano, che si esplicita nei termini di coerenza e di apertura verso la pianificazione strategica.

Lo schema elaborato in tabella 3 individua cinque principali “gruppi di retoriche” riguardanti l’innovazione dei programmi complessi. Ai fini di inquadrare tale questione nel più ampio contesto dell’innovazione veicolata dai programmi complessi, per trarre alcune conclusioni in merito, può essere utile sviluppare tali temi secondo le caratteristiche dell’innovazione individuate nella letteratura.

L’excurus sugli elementi di innovazione emergenti dalla letteratura relativa ai programmi complessi evidenzia un alternarsi di elementi riconosciuti come maggiormente innovativi e che hanno avuto un riscontro innovativo nelle pratiche, ed elementi ritenuti innovativi ma che nelle pratiche hanno avuto riscontri diversi e non sempre innovativi, come nel caso della questione della qualità urbana e ambientale.

In particolare, in tab. 4 sono riportate le retoriche sviluppate dalla letteratura, individuando innanzitutto qual è l’elemento o lo stimolo che ha determinato tale retorica: da un lato, gli stimoli propri del programma complesso, derivanti dalla sua impostazione, e dall’altro quelli che sono esterni ma vengono veicolati dal programma complesso (ad esempio, l’Accordo di programma).

Tab. 3. Ambiti di innovazione emergenti dai documenti istitutivi e dalla letteratura

	Ambiti di maggiore innovazione (leggendo tra le righe dei bandi)	Ambiti di maggiore innovazione (secondo la letteratura)	Verifica nella letteratura sulle pratiche	
<i>Interazione:</i>	partenariato pubblico – pubblico	→ • Imprenditorialità e operatività della P. A.	Si	
<i>Integrazione:</i>	partenariato pubblico – privato	• Co- responsabilizzazione del privato (proprietario, cittadino, terzo settore etc.)	Si	
	partecipazione tra risorse (economico – finanziaria)		• Dall’integrazione delle azioni alla sinergia tra politiche	Si
	sociale delle azioni tipologica – funzionale		• Qualità urbana e ambientale	No
<i>Coerenza:</i>	con gli strumenti urbanistici vigenti con le politiche urbane e territoriali	• Riflessione sul rapporto con gli altri strumenti di pianificazione	Si	

Tab. 4. Specificazione degli ambiti di innovazione emergenti dalla letteratura

Stimolo all'innovazione derivato dal Programma Complesso		Ambito generale di riferimento	Ambito di innovazione	Elementi di innovazione
Interno	Esterno			
Accesso premiale ai finanziamenti Preselezione delle proposte da parte dei comuni	Elezione diretta del sindaco Accordo di programma Conferenza dei servizi	1. Imprenditorialità e operatività della pubblica amministrazione	1.1 Flessibilizzazione procedurale	Semplificazione procedurale delle varianti Capacità di gestire i bandi di evidenza pubblica e le valutazioni di fattibilità Aumento dei fondi da utilizzare per le risorse pubbliche
			1.2 Cultura della responsabilità	Attivazione di reti partenariali pubbliche orizzontali e verticali
			1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo	Creazione di ufficio interno e successivo assorbimento nella struttura Formazione di un gruppo politico trainante
Esplicitazione delle reciproche convenienze Partecipazione del privato obbligatoria o come criterio di priorità Contributo straordinario sulle opere pubbliche	Società di trasformazioni e urbana (società miste pubblico/privato)	2. Partenariato pubblico-privato	2.1 Superamento dell'imparzialità della pubblica amministrazione	Formalizzazione di pratiche informali Attivazione di reti partenariali col privato ed il terzo settore Attivazione del partenariato per mettere in piedi altre operazioni (effetti generativi del programma)
			2.3 Co-responsabilizzazione del privato	Realizzazione di opere pubbliche finanziate dai privati Partecipazione del privato alle scelte pubbliche Calibrazione del programma in base alla contingenza del mercato
			2.2 Costruzione del consenso preventivo	Attivazione di pratiche partecipative Costruzione del consenso preventivo sulle operazioni in programma
Integrazione delle azioni Idea forza	Idea di integrazione veicolata dai fondi strutturali	3. Integrazione delle azioni/ sinergia tra politiche	3.1 Integrazione funzionale	Maggiore integrazione funzionale interna/esterna all'ambito del programma
			3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali	Partenariati con attori operanti nel sociale Integrazione tra azioni fisiche e sociali
			3.3 Sinergia tra politiche	Attenzione alla territorialità del programma Esplicitazione dell'idea-forza Riflessione sulla necessità di interazione tra politiche urbane e territoriali
Possibilità di variante accelerata	Riforma di alcune leggi urbanistiche regionali	4. Rapporto col piano	4.1 Superamento delle rigidità del piano	Utilizzo del programma per l'adeguamento del piano Utilizzo come procedura complessa e flessibile di verifica del Prg (con nuova legge regionale)
			4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	Coerenza vs compatibilità Inserimento del principio di coerenza nelle nuove leggi urbanistiche regionali Riflessione sulla necessità di un frame strategico all'interno del quale inserire gli strumenti di programmazione complessa
Valutazione della qualità: - fisica - urbana - ambientale		5. Qualità urbana e ambientale	5.1 Miglioramento della qualità urbana e ambientale	Bandi di preselezione comunale con regole qualitative Progettazione attenta alla qualità fisica e ambientale Rinnovo degli edifici con tecniche sperimentali (Cdq) Miglioramento della qualità di vita
			5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Progettazione più attenta alla connessione con il contesto urbano e territoriale Miglioramento delle connessioni territoriali Aumento dell'identità e della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato

Nella vasta letteratura relativa ai programmi complessi, i temi predominanti sono quelli dell'innovazione delle procedure e dell'attuazione di processi improntati all'efficienza, che hanno determinato un modo nuovo di rapportarsi alla pianificazione, più aperto ad un tipo di piano strutturale e strategico che si ponga come quadro di coerenza all'interno del quale inserire i "tasselli" dei programmi complessi.

Nell'ambito dell'analisi si è rilevato come alcune istanze, anche se indicate come innovative dalla letteratura, non hanno rappresentato innovazioni sostanziali nell'ambito della disciplina urbanistica: in particolare, in alcuni casi si è trattato di elementi che hanno determinato esiti non innovativi o rapportabili a modelli d'azione già sperimentati, che hanno trovato nei programmi complessi un ulteriore caso applicativo. In altri casi, invece, i programmi complessi si sono fatti portatori di innovazioni derivanti da altri ambiti, che hanno trovato in questi strumenti un terreno fertile non solo per la sperimentazione fine a sé stessa, ma anche per un utilizzo dello strumento ai fini del rinnovamento del fare urbanistico tradizionale. Il caso più evidente è quello dell'utilizzo dell'Accordo di programma, derivato dalla riforma degli enti locali, che ha determinato la formazione di processi virtuosi di partenariato istituzionale, con implicazioni anche dal punto di vista del governo del territorio e della sinergia tra politiche.

Tra le istanze maggiormente innovative, la formula concorsuale di accesso ai finanziamenti, pur nei suoi limiti intrinseci (tempi ristretti, scarsa attenzione alla qualità), costituisce «il principale carattere distintivo dei nuovi programmi, e forse anche l'elemento di maggiore innovazione che essi hanno portato fino ad ora nel panorama nazionale» (Inu e Min. LL.PP., 2000, p. 29). Tale formula, infatti, ha determinato la maturazione di innovazioni sia di carattere procedurale (sviluppo di capacità tecniche, amministrative, organizzative e culturali) che di processo (adattamento dei modelli organizzativi, concezione partenariale del rapporto con il privato, il terzo settore e i cittadini), così come una maggiore apertura verso l'integrazione tra politiche in un'ottica strategica, derivante dalla consapevolezza della «necessità/opportunità di riconnettere i diversi interventi possibili, o le "occasioni" di finanziamento che di volta in volta si prefigurano, in filiere più articolate, finalizzate (o finalizzabili) ad obiettivi più generali, e rispetto alle quali organizzare azioni di più lunga durata» (Idem, p. 10).

Gli obiettivi della qualità della forma urbana e della qualità ambientale sono stati considerati potenzialmente capaci di risultati innovativi in una prima fase, per poi essere annoverati tra le innovazioni mancate nello scontro con le pratiche. Ciò è ricondotto alla complessità dei programmi su altri fronti, che rendono quasi giustificabile una minore attenzione agli aspetti morfologici: «Nelle condizioni di contesto, di fronte alle criticità e ai rischi di molti processi in parte inediti, il rispetto di regole, procedure e scadenze, può indurre a semplificare o a ridurre la ricerca e la sperimentazione su questo tema» (Palermo, 2002a, p. 17).

Al contrario, invece, si registrano alcune *innovazioni di prodotto* di carattere immateriale, relative all'apprendimento attraverso l'esperienza, in particolare all'apprendimento istituzionale, e alla creazione o al rafforzamento di reti partenariali locali e sovralocali. L'apprendimento rappresenta un prodotto *immateriale* di questi programmi, la cui necessità si riscontra principalmente nelle pratiche e, in particolare, nelle riflessioni sulle pratiche determinate nell'ambito di rassegne, convegni, ricerche commissionate dal Ministero. Chiaramente, l'apprendimento non è un'innovazione in

sé, ma rappresenta un segnale di innovazione¹⁴⁸. L'elemento innovativo riguarda piuttosto la comprensione della necessità di *apprendere dall'esperienza*, attraverso processi di *learning by doing*.

Nell'ambito delle innovazioni procedurali, l'apprendimento si lega in special modo alla capacità di concepire il programma nell'ottica della partecipazione a procedure concorsuali. «La formazione di una graduatoria centrale [...], in base alla quale i comuni ricevono contributi proporzionali al grado di raggiungimento degli obiettivi preposti, si configura come un grande stimolo ai fini della diffusione delle esperienze più interessanti e con il maggior grado di successo all'interno di contesti che per obiettivi e condizioni economico-sociali sono poco permeabili all'innovazione» (Ombuen, 1997, p. 42).

Quanto agli esiti dei programmi, le risorse destinate alla comunicazione e allo scambio di esperienze sono giustificate dalla necessità di trasferire quelle che si configurano come *best practices* e di apprendere non solo dallo specifico programma, ma anche da programmi che hanno affrontato problemi simili con modalità differenti o, viceversa, che hanno applicato modalità simili per risolvere problemi diversi che potrebbero prospettarsi in futuro. «Tanto meglio, naturalmente, se la comunicazione pubblica e sociale non esprimerà soltanto il giusto compiacimento per i risultati conseguiti (guardando a ciò che è stato più che alle opportunità future), ma riuscirà a esprimere una rinnovata consapevolezza del senso dell'esperimento, i suoi caratteri innovativi, le implicazioni, i possibili sviluppi» (Palermo 2002a, p. 17).

Nell'ottica dell'apprendimento, dunque, il valore di questi programmi non sembra essere nel rinnovo dei finanziamenti, o nel lancio di nuove stagioni di programmi complessi, quanto nella capacità delle pubbliche amministrazioni di riflettere sui propri successi e insuccessi¹⁴⁹ e di apprendere dall'esperienza, per rinnovare le politiche urbane e le prassi ordinarie¹⁵⁰.

Anche se la letteratura ha fornito molti elementi utili, tuttavia, tale operazione non può prescindere da un confronto diretto con le pratiche. Sembra dunque necessario verificare la rispondenza degli ambiti innovazione delineati con l'analisi della letteratura attraverso un confronto con le esperienze dirette che, oltre a testare gli elementi emersi, consenta anche di assumere un atteggiamento distaccato rispetto alle innovazioni indicate retoricamente come tali da una bibliografia che alcuni considerano "di parte", se non «tendenziosa» (Coalizzo Deidda, 2004, p. 131)¹⁵¹.

¹⁴⁸ Cfr. Crosta (1983) e il capitolo 2.

¹⁴⁹ In questo senso, le sperimentazioni compiute non solo insegnano qualcosa in termini di buone pratiche, ma anche in termini di apprendimento anche dagli insuccessi, attraverso la comprensione dell'impossibilità di procedere lungo determinate vie, o della necessità di innovare alcuni fronti che risultano troppo arretrati (Palermo, 2002a).

¹⁵⁰ Campagna (1997) rileva infatti che «situazioni di inadeguatezza del piano alle evoluzioni dei sistemi di vita, ai processi socio-economici e alla crescente esigenza di qualità della vita, non si possono riequilibrare esclusivamente utilizzando uno strumento come l'attuazione di un programma complesso, ma un'azione amministrativa cosciente, soprattutto delle difficoltà riscontrate, può favorire la definizione di linee guida e criteri per l'adeguamento dei piani e l'avvio di politiche di riequilibrio del territorio urbano» (Campagna, 1997, p. 33).

¹⁵¹ Gran parte della bibliografia, infatti, fa capo ai promotori centrali dei programmi (Ministero dei Lavori Pubblici, ora delle Infrastrutture e Trasporti, e Ministero delle Finanze per i Pit) o ai membri della Commissione Inu che ha seguito i programmi in stretta collaborazione con il Ministero dei Lavori Pubblici.

5. INTERPRETARE L'INNOVAZIONE ATTRAVERSO LE PRATICHE

Our theories determine what we measure.
(Albert Einstein)

5.1 Rilevare l'innovazione: considerazioni di metodo

La riflessione sul concetto di *innovazione* nelle politiche e nelle pratiche di riqualificazione urbana che si sono attuate in Italia attraverso i programmi complessi, è stata svolta finora in modo indiretto, attraverso l'indagine delle retoriche emergenti dai bandi e dai documenti istitutivi dei programmi e, successivamente, attraverso le interpretazioni dell'innovazione fornite dalla letteratura.

Questo capitolo è finalizzato a verificare la rispondenza nelle pratiche degli ambiti di innovazione delineati dalla precedente analisi. A questo scopo, è stata elaborata una griglia di lettura che rappresenta un tentativo di ricondurre le "tracce" di innovazione individuate a cinque ambiti predominanti, all'interno dei quali è possibile distinguere dei sottoambiti e degli elementi di innovazione che li contraddistinguono. In particolare, gli elementi di innovazione sono stati sviluppati nei termini di innovazione di processo, che abbraccia per lo più l'ambito delle politiche e delle procedure di formazione del programma, con esiti immediati ed effetti di carattere per lo più immateriale, e di innovazioni di prodotto, intesa come esito finale del programma, coglibile sia in modo diretto e tangibile, sia nei processi di lungo corso che improntano il fare urbanistico anche al di fuori dell'ambito specifico della programmazione complessa.

I successivi paragrafi riportano la lettura degli elementi di innovazione emersi attraverso la programmazione complessa in due contesti molto differenti tra loro, l'area metropolitana torinese e la provincia di Siena, per individuare elementi di innovazione comuni e/o specificità di contesto.

5.1.1 Dagli ambiti di innovazione alla griglia di lettura dei casi

Dall'analisi dei documenti istitutivi dei programmi complessi sono emerse alcune potenzialità innovative ricorrenti, riconducibili a tre principali categorie: quella dei rapporti tra le azioni e le politiche messe in atto dai programmi, espresso con il termine più ampio di *integrazione* (integrazione economica, sociale, tipologica, funzionale, etc.); quella dei rapporti tra i soggetti che vengono coinvolti direttamente e indirettamente dal programma, definibile nei termini generali dell'*interazione*, che si esplicita attraverso l'attivazione di partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato e

partecipazione attiva degli abitanti; quello dei rapporti con gli strumenti e le politiche esistenti, sia di pari livello che sovraordinati, riconducibile al concetto di *coerenza*.

La letteratura ci dà una interpretazione meno rigida e schematica degli ambiti di innovazione principali, individuando istanze di innovazione che si pongono a cavallo tra l'una e l'altra delle tre dimensioni identificate. I programmi complessi sono indicati come strumenti i cui meccanismi e le cui concezioni di fondo hanno determinato una notevole svolta nel fare ordinario della pubblica amministrazione, attraverso l'inserimento di pratiche operative improntate all'efficacia e all'efficienza, tali da suscitare atteggiamenti di tipo manageriale. L'attivazione di forme di interazione interistituzionale sia verticali che orizzontali, attraverso l'utilizzo di strumenti come l'Accordo di programma e la Conferenza dei servizi, determina l'innovazione degli strumenti, delle strutture e, più in generale, delle procedure (innovazioni procedurali) a disposizione della pubblica amministrazione. Le innovazioni sono improntate ad una notevole *flessibilizzazione procedurale*¹⁵² supportata da una rinnovata *cultura della responsabilità* che porta, in alcuni casi, al cambiamento dei *modelli organizzativi* (creazione di nuove strutture interne, formazione di gruppi politici trainanti) e, in generale, alla comprensione della necessità di *apprendere dall'esperienza*.

Le procedure di esplicitazione delle reciproche convenienze hanno numerose implicazioni per i rapporti pubblico/privato:

- il *superamento dell'imparzialità* della pubblica amministrazione rispetto ad una cultura dell'azione pubblica che vuole le amministrazioni sostanzialmente neutrali rispetto al mercato e al privato, in quanto garanti dell'interesse pubblico. La crescente necessità di politiche pubbliche richiede oggi l'esplicitazione di operazioni che richiedono un'esposizione in prima persona, soprattutto attraverso la scelta tra alternative diverse e profondamente condizionanti gli obiettivi, che non sono più limitati al singolo programma ma diventano obiettivo di politica urbana;
- la consapevolezza della necessità di *costruzione del consenso preventivo* sulle scelte urbanistiche di maggior rilievo per la città;
- la formalizzazione di pratiche di interazione con il privato determina il rovesciamento di posizioni prima molto rigide, in cui il privato e il pubblico erano considerati agli antipodi, ciascuno con logiche e interessi contrapposti: il privato diventa *partner e co-responsabile* delle scelte.

L'*integrazione* è considerata una delle caratteristiche più innovative dei programmi complessi: l'elemento di rottura dalla tradizione è rappresentato dall'esigenza di concepire il programma in una logica di azione di tipo multidimensionale, in grado di riconoscere i nessi di interdipendenza non solo tra gli attori coinvolti, ma anche tra le diverse azioni ed i loro impatti sul contesto. Ciò determina una più ampia riflessione sulla necessità di una *sinergia tra le politiche per la città*. Si fa strada cioè il concetto per cui il perseguimento dell'integrazione non si limiti all'integrazione funzionale o tra azioni fisiche e sociali, ma possa avvenire solamente attraverso una reale sinergia tra politiche di natura diversa: edilizie, dei trasporti, dei servizi, dell'occupazione. Dal punto di vista delle politiche urbane, dunque, tale processo di integrazione non può avvenire solo nell'ambito del programma, ma richiede l'inserimento in una strategia di più ampio respiro. In particolare, diventa fondamentale ricondurre il carattere esemplare delle sperimentazioni relative alla convergenza tra politiche urbane di origine diversa

¹⁵² Tale sperimentazione procedurale avviene su diversi fronti, che riguardano per lo più la gestione dei bandi, la flessibilità del processo di formazione del programma, la semplificazione procedurale, l'istituzionalizzazione di pratiche di interazione.

all'interno delle politiche ordinarie di sviluppo urbano e territoriale. In questo senso, i Prusst, ed a maggior ragione i Pit, inseriscono il tema della città in un contesto più ampio, in cui la riqualificazione e la rigenerazione diventano un tassello di un mosaico complesso e strategico. Essi aprono dunque la prospettiva di un governo del territorio improntato alla condivisione di strategie a scala vasta.

La vera innovazione dei programmi complessi in rapporto al piano sembra riconducibile proprio alla capacità di attivare (nel caso dei programmi di prima generazione) o di rappresentare essi stessi (i programmi dell'ultima generazione) un framework attraverso il quale costruire la strategia territoriale. L'elemento di maggiore novità non riguarda soltanto la *possibile e progressiva connessione con la pianificazione ordinaria*, quanto piuttosto una *apertura dell'intervento a scala urbana verso la pianificazione strategica*.

Infine, la *qualità della forma urbana*, la *qualità ambientale* e la *sostenibilità* sono state considerate come obiettivi potenzialmente capaci di risultati innovativi, per poi essere annoverate tra le innovazioni mancate quando questi temi si sono scontrati con le pratiche. Ciò è dovuto, forse, alla complessità dei programmi su altri fronti, che rendono quasi giustificabile una minore attenzione agli aspetti morfologici.

Nell'ambito dell'analisi della letteratura sulle pratiche, si è rilevato come alcune istanze, anche se indicate come innovative, non hanno rappresentato innovazioni sostanziali nella trasposizione sul campo: in particolare, in alcuni casi si è trattato di elementi che hanno determinato esiti non innovativi o rapportabili a modelli d'azione già sperimentati, che hanno trovato nei programmi complessi un ulteriore caso applicativo.

Gli ambiti di innovazione individuati sono derivati dalle retoriche espresse dai documenti ufficiali e dalla letteratura. Assumendo che il fine dell'analisi sia quello di discernere gli elementi di effettiva innovazione che hanno contraddistinto i programmi complessi dell'ultimo decennio, occorre ora prendere in considerazione tali retoriche, per verificare quanto di ciò che si dice più o meno esplicitamente nei bandi e nella letteratura si riscontra effettivamente nelle pratiche di programmazione complessa. In particolare, si tratta di applicare a casi concreti una lettura degli elementi di novità e cambiamento che caratterizzano i programmi complessi non in chiave retorica, ma alla luce di quelli che sono effettivamente gli aspetti più innovativi che li contraddistinguono.

A questo scopo, gli elementi individuati in letteratura sono stati oggetto della costruzione di una griglia di lettura per l'analisi dei casi che contribuisca a rilevare l'effettivo tasso di innovazione dei programmi considerati. L'ipotesi è che, pur ammettendo la natura "pratica" (materiale, non sistematica) dell'innovazione territoriale, sia possibile individuare un metodo relativamente sistematico per rilevarne la presenza, i caratteri e le dinamiche evolutive. Non si tratta di individuare un modello di validità universale, quanto piuttosto di rilevare quelli che possono essere i principali ambiti all'interno dei quali si esplicita l'innovatività dei programmi complessi, attraverso la lettura di elementi ed episodi che possono rappresentare "indizi" o "tracce" di innovazione nel contesto specifico in cui matura il programma. Per arrivare a identificare queste "tracce" di innovazione, la griglia può essere un utile strumento di analisi per verificare l'esplicitarsi nei casi delle principali retoriche emergenti dai bandi e dalla letteratura.

La griglia elaborata (cfr. Tab. 5) rappresenta dunque un tentativo di ricondurre queste "tracce" di innovazione ai cinque ambiti predominanti individuati dalla letteratura, all'interno dei quali è possibile distinguere dei sottoambiti e degli elementi di innovazione che li contraddistinguono.

Tab. 5 Griglia di lettura degli elementi di innovazione

Ambito generale	Sotto Ambito	Elementi di innovazione di processo		Elementi di innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P.A.	1.1. Flessibilizzazione procedurale	Semplificazione procedurale delle varianti	Capacità di gestire i bandi di evidenza pubblica e le valutazioni di fattibilità	Incremento delle risorse da destinare alle opere pubbliche	Gestione flessibile dei piani e programmi successivi
	1.2. Cultura della responsabilità		Collaborazione con altri uffici interni/esterni alla struttura		Attivazione di reti partenariali pubbliche orizzontali e verticali stabili
	1.3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Creazione di ufficio interno alla struttura	Formazione di un gruppo politico trainante	Assorbimento e riutilizzo della struttura creata ad hoc	Cambiamento stabile dei modelli organizzativi
2. Partenariato pubblico-privato	2.1. Superamento dell'imparzialità della P.A.	Formalizzazione di pratiche informali Procedure di preselezione delle proposte private	Attivazione di reti partenariali col privato ed il terzo settore	Attivazione del partenariato per mettere in piedi altre operazioni (effetti generativi del programma)	Attivazione di reti partenariali stabili col privato ed il terzo settore
	2.2. Co-responsabilizzazione del privato	Esplicitazione delle reciproche convenienze	Calibrazione del programma in base alla contingenza del mercato	Realizzazione di opere pubbliche finanziate dai privati	Co-responsabilizzazione stabile del privato nelle scelte pubbliche
	2.3. Costruzione del consenso preventivo	Attivazione di pratiche partecipative	Costruzione del consenso preventivo sulle operazioni in programma	Attivazione di tavoli di concertazione permanenti	Costruzione del consenso preventivo sulle operazioni di governo del territorio
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	3.1. Integrazione funzionale	Previsione di un mix funzionale degli interventi	Principio di progettazione integrata con indicatori diversi	Attuazione del mix funzionale degli interventi	Applicazione del concetto di progettazione integrata in altri interventi
	3.2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	Creazione di strutture/azioni sociali	Partenariati con attori operanti nel sociale	Gestione permanente delle strutture/azioni sociali previste	Applicazione del concetto di integrazione tra azioni fisiche e sociali in altri interventi di governo del territorio
	3.3. Sinergia tra politiche	Utilizzo di risorse conoscitive e finanziarie di altri programmi/politiche	Attenzione alla territorialità del programma Esplicitazione dell'idea-forza	Valore aggiunto del programma dato dalla sinergia tra programmi/politiche	Riflessione sulla necessità di interazione tra politiche urbane e territoriali
4. Rapporto col piano	4.1. Superamento delle rigidità del Prg	Utilizzo del programma per l'adeguamento del piano	Utilizzo come procedura complessa e flessibile di verifica del Prg (Coerenza vs compatibilità)	Utilizzo coordinato dei programmi complessi per l'adeguamento e/o l'attuazione del piano	Superamento di una cultura tecnico-vincolistica del piano
	4.2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	Utilizzo del programma specifico all'interno di politiche urbane e quadri di programmazione relativi all'ambito di pertinenza	Coerenza con gli strumenti sovraordinati	Inserimento dei programmi complessi all'interno di quadri di programmazione sovralocale (cfr. nuove leggi urbanistiche regionali)	Riflessione sulla necessità di un frame strategico all'interno del quale inserire gli strumenti di programmazione complessa
5. Qualità urbana e ambientale	5.1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	Elaborazione di bandi di preselezione comunale con regole qualitative	Progettazione attenta alla qualità fisica e ambientale	Rinnovo degli edifici con tecniche sperimentali (Cdq) Miglioramento della qualità ambientale	Miglioramento della fruizione e della percezione qualitativa dei luoghi
	5.2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Miglioramento dell'accessibilità all'ambito urbano considerato	Progettazione più attenta alla connessione con il contesto urbano e territoriale	Miglioramento delle connessioni territoriali	Aumento dell'identità e della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato

Nella griglia di lettura così sviluppata, gli elementi di innovazione sono stati declinati nei termini di innovazione *di processo*, che abbraccia l'ambito delle politiche e delle procedure di formazione del programma, con esiti immediati ed effetti di carattere per lo più immateriale, e di innovazioni *di prodotto*, intesa come esito finale del programma, coglibile sia in modo diretto e tangibile, sia nei processi di lungo corso che improntano il fare urbanistico anche al di fuori dell'ambito specifico della programmazione complessa, in riferimento all'ottica più ampia delle politiche urbane (cfr. cap. 2).

All'interno di questa suddivisione, è stata apportata una ulteriore distinzione tra innovazioni *materiali*, riscontrabili direttamente e in modo tangibile, e innovazioni *immateriali*, che riguardano modi di agire, relazioni, capacità.

5.1.2 Checklists di elementi utili a rilevare l'innovazione

Ai fini dell'analisi dei casi attraverso la griglia di lettura degli ambiti di innovazione e degli elementi che li caratterizzano, sembra utile individuare alcuni oggetti da indagare per rilevare l'effettiva presenza di tali elementi. A questo scopo, la griglia è stata di seguito scomposta nelle sue cinque parti principali e nei rispettivi sottoambiti, per permettere di individuare gli elementi utili all'analisi, attraverso apposite checklists elaborate per ciascun punto individuato nelle categorie interpretative assunte (prodotto/processo, materiale/immateriale).

Per ciascun ambito, le tabelle che seguono presentano gli elementi di innovazione propri seguiti da una checklist di "indizi" che possono indicare la presenza, all'interno del programma, di uno degli elementi di innovazione.

Il primo ambito di innovazione è stato identificato nei termini di *imprenditorialità e operatività della pubblica amministrazione*, declinato nei termini di flessibilizzazione procedurale, cultura della responsabilità, cambiamenti nel modello organizzativo (cfr. tab. 6). Per quanto riguarda il rilevamento dell'innovazione nell'ambito della *flessibilizzazione procedurale* sono stati individuati come innovazioni di processo la semplificazione procedurale delle varianti e la capacità di gestire i bandi di evidenza pubblica e le valutazioni di fattibilità. Allo scopo di valutare se effettivamente sono stati messe in atto modalità di semplificazione procedurale, può essere opportuno fare riferimento alla cronistoria delle tappe decisive del programma, per rilevare sia l'utilizzo di strumenti di velocizzazione/flessibilizzazione delle procedure (ad esempio, l'Accordo di programma o la conferenza dei servizi), sia l'effettivo sveltimento temporale che ne è derivato. In particolare per individuare anche innovazioni di tipo immateriale legate alla capacità di gestire i bandi di evidenza pubblica e le valutazioni di fattibilità, occorre rilevare se all'interno dell'iter procedurale sono previsti tali strumenti e se sono utilizzati solo perché richiesti dal bando o in modo utile e nuovo per selezionare e valutare le proposte dei privati. Quanto al risultato di tale processo, occorre comprendere se gli elementi di flessibilizzazione procedurale hanno avuto effetti di lungo termine, anche dopo la chiusura del programma (ad esempio, se le procedure, le valutazioni e i bandi di pre-selezione delle proposte private sono stati utilizzati in esperienze successive). A livello materiale, sarebbe opportuno verificare se tali strumenti di velocizzazione procedurale hanno anche comportato un valore aggiunto,

non solo per il privato ma anche per la P.A., in termini di aumento delle risorse da destinare alle opere pubbliche, ad esempio attraverso il contributo straordinario¹⁵³.

La maturazione di una *cultura della responsabilità* è un'innovazione per lo più immateriale, misurabile nei termini della collaborazione con altri uffici interni ed esterni alla struttura durante il processo di formazione del programma, e nella successiva attivazione di reti partenariali pubbliche orizzontali e verticali stabili con tale struttura.

Tab. 6 Checklist di elementi utili per il rilevamento dell'innovazione relativa all'Imprenditorialità e operatività della P. A.

Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
	Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Flessibilizzazione procedurale	Semplificazione procedurale delle varianti	Capacità di gestire i bandi di evidenza pubblica e le valutazioni di fattibilità	Incremento delle risorse da destinare alle opere pubbliche	Gestione flessibile dei piani e programmi successivi
Checklist di elementi utili al rilevamento	Fasi di elaborazione del progetto Elementi di velocizzazione/flessibilizzazione delle procedure utilizzati (Accordo di programma etc.)	Modalità di selezione dei progetti privati (chiamata diretta, bando etc) Presenza e tipologia delle valutazioni di fattibilità	Presenza ed entità del contributo straordinario	Elementi di velocizzazione/flessibilizzazione delle pratiche utilizzati a regime
2. Cultura della responsabilità		Collaborazione con altri uffici interni/esterni alla struttura		Attivazione di reti partenariali pubbliche orizzontali e verticali stabili
Checklist di elementi utili al rilevamento		Assessorati o strutture interne connesse alla progettazione/gestione del programma Strutture pubbliche esterne partecipanti all'Accordo di programma		Cambiamenti rilevati nei rapporti interni/esterni alla struttura di gestione
3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Creazione di ufficio interno alla struttura	Formazione di un gruppo politico trainante	Assorbimento e riutilizzo della struttura creata ad hoc	Cambiamento stabile dei modelli organizzativi
Checklist di elementi utili al rilevamento	Struttura di progettazione e coordinamento: esterna/interna al comune Status della struttura: esistente/ nuova	Leadership tecnica e politica: sindaco, assessore etc.	Gestione della struttura creata ex novo Cambiamenti rilevati all'interno della struttura	Risultati permanenti sul piano organizzativo

¹⁵³ Solo il bando dei Priu prevede la corresponsione del contributo straordinario, ma ciò non esclude che questo istituto abbia rappresentato un elemento di scambio nella concertazione tra pubblico e privato anche in altri casi.

Pur trattandosi di elementi di tipo intangibile, può essere utile verificare quali assessorati o strutture interne e ed esterne sono state coinvolte nel programma dalla struttura preposta al progetto e alla gestione del processo. In particolare con questi sarà opportuno verificare se hanno rilevato dei cambiamenti nei rapporti interni ed esterni alla struttura di gestione.

I cambiamenti nel modello organizzativo riguardano lo status della struttura preposta al coordinamento del progetto: in particolare, una delle principali innovazioni in questo senso è data dalla creazione di uffici interni alla struttura, ovvero dalla formazione di un gruppo politico trainante, e dalla loro capacità di resistere nel tempo attraverso l'assorbimento e il riutilizzo della struttura creata e la formazione di un *modus operandi* duraturo con risultati permanenti sul piano organizzativo.

Il secondo ambito di innovazione individuato dalla letteratura riguarda l'attivazione di *partenariati pubblico-privati*, che implica il superamento dell'imparzialità della pubblica amministrazione, la costruzione del consenso preventivo e la co-responsabilizzazione del privato (cfr. tab. 7).

In questo ambito, non è semplice individuare se effettivamente la pubblica amministrazione abbia *superato l'atteggiamento imparziale* che ne contraddistingue l'operato, per attivare pratiche di concertazione diretta con i soggetti forti, facendo valere il proprio punto di vista e scegliendo una determinata opzione a scapito di altre.

Un segno tangibile di tale progresso può essere determinato dalla formalizzazione di pratiche concertative che prima avevano un carattere per lo più informale e dall'attivazione di reti partenariali col privato ed il terzo settore: allo scopo di verificare se nei casi analizzati sono presenti tali atteggiamenti, può essere utile rilevare quali sono i soggetti privati partecipanti al programma e il tipo di risorse apportate. Infatti, non basta considerare come partecipanti al programma i soggetti firmatari dell'accordo, generalmente proprietari delle aree o apportatori di risorse finanziarie, ma anche quelli che vi rientrano a vario titolo in quanto portatori di interessi e, persino, coloro che non vi rientrano e che potrebbero essere stati esclusi. Tale indagine non basta se non è supportata dalla conoscenza di eventuali momenti di incontro tra la pubblica amministrazione ed i privati (tavoli di concertazione, riunioni etc.) anche prima e durante il processo di formazione del programma, nonché degli elementi che hanno determinato la formalizzazione dei rapporti con i privati: l'utilizzo di convenzioni, atti d'obbligo etc. che sanciscono l'impegno definitivo delle parti verso l'obiettivo comune. Gli effetti di lungo termine di tale atteggiamento, improntato al superamento dell'imparzialità della P.A., consistono per lo più nell'attivazione di reti partenariali stabili col privato ed il terzo settore implicati nel programma e, in termini materiali, nell'utilizzo di tali reti per mettere in piedi altre operazioni: in questo senso si può parlare di effetti generativi del programma.

La *co-responsabilizzazione del privato* può essere rilevata empiricamente rilevando la presenza di integrazione economica nei termini di entità delle opere finanziate dal privato. Tale analisi dovrebbe permettere non solo di verificare l'incidenza dei finanziamenti privati nel computo complessivo dei costi del programma, ma anche di rilevare la presenza di finanziamenti privati per la realizzazione di opere pubbliche.

L'attivazione di pratiche di concertazione con i privati durante il processo di costruzione del programma non può prescindere dal considerare anche gli abitanti interessati in modo più o meno diretto dal programma.

Tab. 7 Checklist di elementi utili per il rilevamento dell'innovazione relativa al Partenariato pubblico-privato

Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
	Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Superamento dell'imparzialità della PA	Formalizzazione di pratiche informali	Attivazione di reti partenariati col privato ed il terzo settore	Attivazione del partenariato per mettere in piedi altre operazioni (effetti generativi del programma)	Attivazione di reti partenariati stabili col privato ed il terzo settore
Checklist di elementi utili al rilevamento	Momenti di incontro tra pubblica amministrazione e privati (tavoli di concertazione, riunioni etc.) Elementi di formalizzazione dei rapporti con i privati (convenzione, atti d'obbligo etc.)	Soggetti privati partecipanti al programma Livello (nazionale/regionale/provinciale/comunale) e ambito di appartenenza (economico/sociale -non profit) Tipo di risorse apportate al programma Possibili soggetti esclusi	Eventuali soggetti partecipanti al programma e inclusi in altri programmi successivi	Attivazione di partnership stabili tra pubblico e soggetti privati o non profit Attivazione di partnership stabili tra soggetti privati o non profit
2. Co-responsabilizzazione del privato	Esplicitazione delle reciproche convenienze	Calibrazione del programma in base alla contingenza del mercato	Realizzazione di opere pubbliche finanziate dai privati	Co-responsabilizzazione stabile del privato nelle scelte pubbliche
Checklist di elementi utili al rilevamento	Entità delle opere private previste dal progetto (Tipologia, investimento) Entità delle opere pubbliche previste dal progetto (Tipologia, investimento) Modalità di co-finanziamento delle opere pubbliche da parte del privato (oo.uu., contributo straordinario etc.)	Agevolazioni procedurali attivate per favorire la partecipazione dei privati al programma (cambiamento degli indici, variante funzionale)	Stato di attuazione delle opere private e pubbliche (investimento / stato dei lavori: progetto preliminare esecutivo, cantiere, realizzato)	Agevolazioni procedurali attivate per favorire la partecipazione dei privati ad altri piani/programmi (cambiamento degli indici, variante funzionale)
3. Costruzione del consenso preventivo	Attivazione di pratiche partecipative	Costruzione del consenso preventivo sulle operazioni in programma	Attivazione di tavoli di concertazione permanenti	Costruzione del consenso preventivo sulle operazioni di governo del territorio
Checklist di elementi utili al rilevamento	Previsione di azioni di tipo comunicativo/partecipativo Struttura per la partecipazione e diffusione delle informazioni	Tipo di partecipazione attivata durante la costruzione del programma (mobilitazione, osservazioni alla variante etc.)	Continuità delle azioni di tipo comunicativo/partecipativo Gestione della struttura per la partecipazione e comunicazione	Utilizzo delle pratiche partecipative attivate nel programma per implementare altri programmi/interventi

In questo senso, per determinare se il *consenso* è stato *costruito preventivamente*, occorre indagare la presenza di *azioni di tipo comunicativo/partecipativo* e di eventuali strutture preposte allo sviluppo di tali azioni di partecipazione e diffusione delle

informazioni, nonché le modalità di partecipazione che sono state attivate. A questo scopo, può essere utile il riferimento ad André (1999), che distingue diversi tipi di partecipazione, a seconda delle modalità e degli strumenti messi in campo:

- Partecipazione passiva (utilizzo di media, conferenze, istituzione di uffici informazioni, osservazioni ai progetti/piani depositati);
- Partecipazione dietro compenso (interviste su retribuzione o a premio);
- Partecipazione alla raccolta di informazioni (questionari, interviste formali o informali);
- Partecipazione per consultazione (gruppi di confronto, consultazione pubblica);
- Partecipazione funzionale (audizioni pubbliche, comitati ad hoc per seguire la fase progettuale);
- Partecipazione interattiva (mediazione, negoziazione);
- Mobilitazione (formazione di organizzazioni formali o di gruppi spontanei).

Tra questi, sembra utile distinguere la partecipazione di tipo unilaterale, attraverso modalità stabilite dalla pubblica amministrazione (partecipazione passiva, dietro compenso, consultazione), da quella di tipo bilaterale, tesa a coinvolgere in modo attivo tutti gli attori, comprese eventuali forme di auto-organizzazione locale (partecipazione funzionale e interattiva, mobilitazione). La mobilitazione può anche rappresentare una forma di reazione a un tipo di partecipazione univoca o assente, quando non sono state previste forme di partecipazione - e quindi di costruzione del consenso - preventive che portino all'attivazione degli abitanti in quanto «attori, e non semplici destinatari, del programma» (Janin Rivolin, 2004, p. 62).

Ai fini del nostro lavoro diventa dunque importante rilevare il successo delle azioni partecipative innescate, anche nei termini di continuità nel tempo e sopravvivenza dopo la chiusura del programma, attraverso la ricostruzione delle forme di partecipazione attivate, dei rapporti tra gli attori coinvolti, dei possibili soggetti esclusi dal processo.

L'integrazione è stata declinata secondo tre aspetti principali: l'integrazione tra risorse, l'integrazione sociale e la sinergia tra politiche.

Per rilevare l'*integrazione funzionale*, non basta riscontrare la presenza di diverse funzioni, ma occorre determinare se al fine di garantire il mix funzionale sono stati utilizzati indicatori prestazionali utili a rilevare anche i nessi fra le diverse zone funzionali e il valore aggiunto determinato dalla compresenza di funzioni diverse.

Ciò vale a maggior ragione per quanto riguarda la *sinergia tra politiche*: si tratta di cogliere gli intrecci fra le iniziative che compongono il programma e quelle di altri programmi presenti sul territorio, così come i possibili effetti innovativi che possono derivare dalla presenza di una idea forza strutturante. Occorrerebbe inoltre rilevare, tra le innovazioni di prodotto, i possibili effetti moltiplicatori derivati da questa sinergia, ad esempio laddove ha stimolato l'attivazione di ulteriori piani/programmi.

Quanto all'*integrazione sociale*, sarebbe opportuno rilevare la presenza di azioni di carattere sociale e di strutture preposte al loro perseguimento, nonché l'attivazione di partenariati con attori operanti nel sociale¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Occorre distinguere tra le azioni partecipative previste dalla pubblica amministrazione in merito al coinvolgimento degli abitanti nel processo di formazione del programma e le azioni di tipo sociale previste all'interno del programma: nel primo caso gli abitanti sono considerati attori, ovvero soggetti che

Tab. 8 Checklist di elementi utili per il rilevamento dell'innovazione relativa all'Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
	Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Integrazione funzionale	Utilizzo di indicatori afferenti a campi diversi	Applicazione di un principio di progettazione integrata	Attuazione del mix funzionale degli interventi nell'ambito considerati	Applicazione del concetto di progettazione integrata in altri interventi
Checklist di elementi utili al rilevamento	Eventuale presenza di indicatori relativi al mix funzionale	Funzioni previste (slp e % rispetto alla superficie totale del programma)	Funzioni realizzate (slp e % rispetto alla superficie totale del programma)	Connessione tra gli interventi funzionali previsti nel programma e quelli nell'ambito urbano contiguo
2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	Creazione di strutture/azioni sociali	Partenariati con attori operanti nel sociale	Gestione permanente delle strutture/azioni sociali previste	Applicazione del concetto di integrazione tra azioni fisiche e sociali in altri interventi di governo del territorio
Checklist di elementi utili al rilevamento	Tipo di azioni sociali previste dal programma, Target, Modalità di attuazione delle azioni (formazione di PAS, apertura di sportelli etc.)	Soggetti coinvolti nelle azioni sociali	Stato di attuazione delle azioni sociali (concluse, in corso etc.) Gestione delle strutture permanenti (sportelli, uffici di formazione e collocamento)	Eventuali altri interventi/ programmi che hanno applicato lo stesso principio
3. Sinergia tra politiche	Utilizzo di risorse conoscitive e finanziarie di altri programmi/ politiche	Attenzione alla territorialità del programma Esplicitazione dell'idea-forza	Valore aggiunto del programma dato dalla sinergia tra programmi/politiche	Riflessione sulla necessità di interazione tra politiche urbane e territoriali
Checklist di elementi utili al rilevamento	Sinergie con altri programmi (Tipo di programma, livello, % risorse dirottate sul programma, oggetto) Eventuali sinergie con altre politiche per la città (assessorati coinvolti, politiche inserite nel programma)	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale) Risorse locali utilizzate Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Effetti moltiplicatori rilevati dalla sinergia tra programmi (es. aumento dei finanziamenti, rapidità di implementazione)	Stato di attuazione degli altri programmi Politiche, piani e programmi attivati in seguito e grazie al programma

In merito al *rapporto tra programmazione complessa e pianificazione*, l'approfondimento dei casi studio è mirato a verificare come è stato trattato effettivamente dalla pubblica amministrazione il rapporto tra i programmi complessi e i piani esistenti, il piano regolatore in primis e poi tutti i piani di carattere sovraordinato, nonché gli episodi di pianificazione di carattere strutturale e strategico.

intervengono (attivamente o passivamente) nel processo di formazione del programma. Nel secondo caso, invece, gli abitanti sono oggetto delle azioni del programma, dunque rappresentano il target del progetto.

Tab. 9 Checklist di elementi utili per il rilevamento dell'innovazione relativa al Rapporto col piano

Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
	Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Superamento delle rigidità del Prg	Utilizzo del programma per l'adeguamento del piano o come procedura complessa e flessibile di verifica del Prg (con nuova legge regionale)	Superamento di rapporti di conformità tra piano e programma	Utilizzo coordinato dei programmi complessi per l'adeguamento e/o l'attuazione del piano Modifiche al piano vigente portate dai programmi complessi	Superamento di una cultura tecnico-vincolistica del piano
Checklist di elementi utili al rilevamento	Obiettivi del programma Oggetto: azioni, opere Data approvazione legge regionale Data approvazione Prg	Rapporto con il piano (Conforme, in variante, coerente agli obiettivi) Ruolo del programma rispetto al piano (indirizzo, variante, verifica delle previsioni)	Presenza di altri programmi Obiettivi Sinergie Ruolo dei programmi rispetto al piano	Individuazione di standards prestazionali per la verifica della coerenza col piano
2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	Utilizzo del programma specifico all'interno di politiche urbane e strategie di intervento relative all'ambito di pertinenza	Superamento di rapporti di conformità tra piani, programmi e strategie (coerenza vs conformità)	Inserimento dei programmi complessi all'interno di quadri di programmazione sovralocale (cfr. nuove leggi urbanistiche regionali)	Riflessione sulla necessità di un frame strategico all'interno del quale inserire gli strumenti di programmazione complessa
Checklist di elementi utili al rilevamento	Ruolo del programma nell'ambito delle politiche urbane e delle strategie complessive di intervento sull'ambito (autonomia, supporto, subordinazione come strumento attuativo)	Altri strumenti di programmazione sovralocali interessati (Prg, Ptcp etc.) Rapporto (Conforme, coerente agli obiettivi)	Ruolo del programma rispetto a politiche e piani/ programmi di livello sovraordinato (indirizzo, variante, verifica delle previsioni)	Eventuali tentativi di creare di un nesso tra quadri strutturali o strategici e programmazione complessa

In particolare, per verificare il *superamento delle rigidità del piano*, una breve ricognizione degli obiettivi del piano e del periodo in cui è stato approvato in rapporto all'esistenza o meno di una nuova legge regionale potrebbero rappresentare utili indizi per comprendere le modalità di utilizzo del programma. Esso può configurarsi, infatti, come strumento per l'adeguamento del piano, ovvero come procedura complessa e flessibile di verifica del Prg, nel caso sia presente un piano appena approvato o una nuova legge regionale. A lungo termine, il superamento di una cultura tecnico-vincolistica del piano può derivare da modalità di trattamento dei programmi complessi non più improntate al ricorso a varianti e adeguamenti normativi basati su criteri di conformità procedurale e sostanziale, ma derivanti dal riconoscimento della capacità

delle iniziative previste di convergere verso finalità comuni o di rimettere in discussione gli obiettivi del piano.

Ciò diventa valido, a maggior ragione, quando il programma complesso determina un'*apertura alla pianificazione strutturale e strategica*. Per rilevare la presenza di tale istanza, può essere utile una ricognizione della presenza di altre politiche ed altri strumenti di programmazione sovralocali interessati (Prg, Ptcp etc.), per verificare quale rapporto instaura il programma con tali strumenti, in termini di coerenza o di compatibilità formale e sostanziale. Soprattutto nel caso di programmi complessi di carattere sovralocale (Prusst, Pit), interessa comprendere il ruolo del programma rispetto alle politiche urbane ed alle strategie complessive di intervento nell'ambito territoriale di riferimento (autonomia, supporto, subordinazione come strumento attuativo) e rispetto a politiche ed a piani e programmi di livello sovraordinato, per evidenziare se lo strumento in questione partecipa alla creazione di un nesso tra quadri strutturali o strategici e programmazione complessa.

Infine, il rilevamento della *qualità urbana e ambientale* risulta piuttosto arduo, perché comprende un'ampia gamma di elementi. Dalla letteratura sono emersi due ambiti privilegiati dalle retoriche della qualità: quello della qualità fisica e ambientale del contesto urbano e quello della incidenza del programma sull'organizzazione urbana e territoriale.

In merito al primo aspetto, un elemento di innovazione procedurale è determinato dalla elaborazione di bandi di preselezione comunale con regole qualitative. Se tale aspetto è facilmente verificabile, diventa più difficile dare un giudizio in merito alla progettazione attenta al miglioramento della *qualità fisica e ambientale*, obiettivo generalmente enunciato dalle relazioni dei programmi. Oltre al rilievo degli interventi previsti per realizzare tale obiettivo, può essere utile verificare quali mezzi sono utilizzati al fine del conseguimento dell'obiettivo.

Ad esempio, il fatto di bandire concorsi internazionali per la realizzazione di opere architettoniche può implicare una concezione della qualità legata alla "grande firma".

Occorre inoltre verificare se l'obiettivo della qualità ambientale o della sostenibilità si traduce nell'utilizzo di tecnologie innovative e sostenibili, ovvero nel rinnovo degli edifici con tecniche sperimentali, siano esse previste esplicitamente dal bando (come nel caso dei Cdq) o previste dal programma ai fini del raggiungimento della qualità.

In questo ambito, risulta ancora più arduo il rilevamento dell'innovazione di prodotto di carattere immateriale, che può essere espressa nei termini del miglioramento della fruizione e della percezione qualitativa dei luoghi: un giudizio in questo senso non può che derivare dall'eventuale rilevamento, da parte degli operatori o degli abitanti, di miglioramenti di tipo fruitivo, percettivo, qualitativo. Anche la presenza di dibattiti sul tema della qualità può essere utile in questo senso.

Quanto alla *incidenza del programma sull'organizzazione urbana e territoriale*, potrebbe risultare di un certo interesse verificare se la progettazione avviata attraverso il programma complesso rientra all'interno di un disegno complessivo delle trasformazioni urbane e territoriali, oppure presenta caratteri di autoreferenzialità. A questo scopo, può essere utile analizzare le modalità che hanno determinato la scelta dell'ambito di riferimento del programma e le relazioni di contesto che questo si propone di innescare, in termini di:

- Presenza di connessioni interne per migliorare i collegamenti tra ambiti funzionali diversi;
- Presenza di connessioni esterne per migliorare l'accesso cittadino all'area;

- Presenza di azioni finalizzate all'identificazione e alla riconoscibilità dei luoghi (anche minimali, come la riqualificazione dei marciapiedi o delle aree verdi);
- Funzioni attrattive di livello urbano previste dal programma.

Per ciascun caso, le checklists sono state tradotte in tabelle descrittive, riportate in allegato, che hanno permesso di cogliere gli elementi richiesti, sia attraverso l'analisi della letteratura e della documentazione istituzionale prodotta sul caso, sia attraverso interviste e richieste dirette agli operatori.

Tab. 10 Checklist di elementi utili per il rilevamento dell'innovazione relativa alla Qualità urbana e ambientale

Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
	Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	Elaborazione di bandi di preselezione comunale con regole qualitative	Progettazione attenta alla qualità fisica e ambientale	Rinnovo degli edifici con tecniche sperimentali (Cdq)	Miglioramento della fruizione e della percezione qualitativa dei luoghi Miglioramento della qualità ambientale
Checklist di elementi utili al rilevamento	Presenza e derivazione di eventuali regole qualitative presenti nel programma	Interventi fisici previsti Interventi di carattere ambientale previsti Presenza di esperti di settore (grandi architetti esperti in bonifiche ambientali etc.) Utilizzo di tecnologie innovative e sostenibili	Stato di attuazione degli interventi	Eventuale rilevamento del miglioramento fruitivi, percettivo, qualitativo Presenza di dibattiti sul tema
2. Incidenza sulla riorganizzazione e urbana e territoriale	Presenza di modalità pertinenti per la selezione dell'ambito di riferimento del programma	Progettazione più attenta alla connessione con il contesto urbano e territoriale	Miglioramento delle connessioni territoriali	Aumento dell'identità e della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato
Checklist di elementi utili al rilevamento	Modalità di individuazione dell'ambito di riferimento (toponimo, definizione preventiva, definizione su base proprietaria)	Presenza di connessioni interne per migliorare i collegamenti tra ambiti funzionali diversi Presenza di connessioni esterne per migliorare l'accesso cittadino all'area Presenza di azioni finalizzate all'identificazione e alla riconoscibilità dei luoghi Funzioni attrattive di livello urbano previste dal programma	Stato di attuazione delle opere/azioni previste	Rilevanza delle opere attuate a livello extralocale (pubblicizzazione, utilizzo come elementi di marketing urbano)

5.1.3 L'oggetto dell'indagine: pertinenza dei casi scelti

La griglia di lettura elaborata è stata applicata a casi di studio appartenenti a due realtà molto diverse del contesto italiano: l'area metropolitana torinese e l'area provinciale senese. Si tratta di due territori che presentano marcate differenze sia per il quadro culturale e socio economico che li contraddistingue, sia per l'apparato normativo che li regola.

La scelta di contrapporli non è stata casuale: si tratta, infatti, di verificare la reazione alla programmazione complessa di realtà differenti per scala, contesto socio-economico, cultura urbanistica etc., allo scopo di individuare elementi di innovazione comuni ovvero specificità di contesto.

Per quanto riguarda la città di Torino, considerato l'alto numero di programmi in corso, si sono scelti casi esemplari, generalmente indicati come innovativi. Tra questi interessa discernere quelle che rappresentano effettivamente delle innovazioni rispetto al fare urbanistico pregresso e verificare se queste hanno effetti moltiplicatori, di apprendimento e riutilizzo delle innovazioni nell'ambito di altri programmi.

Verranno dunque analizzati tre dei principali ambiti di intervento che si attestano sulla Spina Centrale, ovvero sul principale asse delle trasformazioni della città. Attraverso il Programma integrato "Spina 2" e il Programma di riqualificazione urbana "Spina 3" sarà possibile leggere alcune delle maggiori iniziative di riqualificazione avvenute in quel contesto, mentre il Contratto di quartiere di via Arquata permetterà di analizzare gli interventi di rigenerazione avvenuti sull'allineamento della Spina, verso la zona sud ella Città.

Inoltre, se Torino rappresenta un caso esemplare per la consistente quantità di programmi attivati sul territorio comunale, parlando di contesto torinese non è possibile fare riferimento alla sola città di Torino, ma diventa interessante un accenno all'area metropolitana e, dunque, ai Comuni che gravano attorno alla città di Torino. Se quest'ultima, infatti, ha elaborato un percorso di governo del territorio urbano particolare e imprescindibile dalla programmazione complessa, diventa di un certo interesse capire i percorsi che hanno affrontato altre realtà comunali dell'hinterland, per comprendere se c'è stato un processo di diffusione virtuosa di buone pratiche o se, invece, i Comuni esterni a Torino hanno interpretato la programmazione complessa diversamente, con altri mezzi ed altri fini.

Ad una prima focalizzazione sul Comune di Torino, per la sua capacità di attivare quasi una quindicina di programmi diversi, ha quindi corrisposto un allargamento al contesto esterno, ovvero ai Comuni della cintura, per individuare l'esistenza di percorsi comuni all'area metropolitana piuttosto che di interpretazioni autonome. In particolare, i casi di riferimento sono rappresentati dal Pru "Borgata Paradiso" del Comune di Grugliasco e dal Prusst "2010 Plan" che ha interessato i Comuni di Settimo Torinese e Borgaro Torinese.

Inoltre, considerato che concentrare l'analisi dei casi studio nell'ambito torinese può sembrare riduttivo, in quanto permette di cogliere pratiche innovative determinate tutte dallo stesso contesto socio-economico e politico-culturale, per avere un più ampio ventaglio di casi, si è scelto di considerare un contesto completamente differente, quello della provincia di Siena.

Il contesto senese presenta infatti un profilo socio-economico prettamente indirizzato al terziario e al turismo, con picchi di qualità molto elevati rispetto a quello torinese, il cui punto di riferimento è un passato industriale da cui cerca di riscattarsi. Anche il contesto

legislativo è fortemente differenziato rispetto al caso torinese: la legge urbanistica regionale piemontese è ancora la “vecchia” Lr. 56/77, di matrice astenghiana, mentre in Toscana è già vigente una legge di governo del territorio di nuova generazione, la Lr. 5/95 oggi modificata dal nuovo testo della Lr. 01/05. In particolare, la cosiddetta “legge 5”, vigente ormai da un decennio, ha rappresentato il primo provvedimento legislativo italiano ad aver introdotto una suddivisione del piano in due dimensioni: un livello di piano Strutturale, che individua gli obiettivi e gli indirizzi di governo del territorio “invarianti”, e un livello operativo, rappresentato dal Regolamento Urbanistico, nel quale tali principi diventano attuativi.

Schema 4: i casi analizzati

Contesto	Città	Caso analizzato	Conoscenza diretta (partecipazione e al progetto e/o monitoraggio)	Analisi empirica attraverso progetto di ricerca Cvt e interviste	Conoscenza indiretta attraverso progetto di ricerca Nehom
Area metropolitana torinese	Torino	Prin “Spina 2”		x	
	Torino	Priu “Spina 3”		x	
	Torino	Cdq “Via Arquata”			x
	Grugliasco	Pru “Borgata Paradiso”		x	
	Settimo T.se, Borgaro, Torino	Prusst “2010 Plan”		x	
Siena e provincia	Siena	Priu “Fontebranda”	x		
	Siena	Cdq “San Miniato”	x		
	Provincia di Siena (34 comuni)	Prusst “Terre Senesi”	x		

Nel caso senese, si sono presi in considerazione tutti i programmi di riqualificazione attivati, riconducibili a tre unità (il Priu “Fontebranda”, il Cdq “San Miniato” e il Prusst “Terre senesi”), per comprendere come una realtà molto differente, di dimensioni minori e con capacità progettuali diverse da quella torinese, attraverso la programmazione complessa possa sfruttare al massimo le possibilità contingenti, esplicitandone le potenzialità innovative.

La scelta dei casi deriva da diverse esperienze personali in merito (cfr. schema 4): i programmi scelti, infatti, sono stati oggetto di analisi nell’ambito di gruppi di ricerca cui ho preso parte in prima persona. In particolare, l’analisi dei casi studio torinesi è stata effettuata contestualmente al lavoro di ricerca nell’ambito del progetto *CVT (Centri Valutativi Territoriali)* commissionato dalla Regione Piemonte nel contesto di un programma Interreg III B Medocc (responsabile per il Dipartimento Interateneo Territorio: Prof. Umberto Janin Rivolin), che ha preso in considerazione quattro strumenti di riqualificazione di natura diversa (Prin Spina 2; Pru Borgata Paradiso a Grugliasco; Priu Spina 3; Prusst 2010 Plan a Settimo e Borgaro Torinese) al fine di definire delle *Linee Guida Regionali* per la valutazione dei programmi complessi. Il Contratto di quartiere di via Arquata è stato invece uno dei casi studio analizzati nell’ambito del progetto di ricerca *Nehom (Neighbourhood Housing Models)* finalizzato ad analizzare buone pratiche di rigenerazione sociale nell’ambito di otto paesi europei, per individuare elementi di trasferibilità (progetto finanziato nell’ambito del

V° Programma Quadro UE, responsabile per il Dipartimento Interateneo territorio: Prof. Alex Fubini).

L'analisi è stata poi ampliata ai programmi complessi presenti nel Comune di Siena (Priu Fontebranda, Prusst Terre Senesi, Cdq S. Miniato), in ragione dell'attuale esperienza di collaborazione con questa amministrazione. La conoscenza delle loro vicende deriva dunque dal lavoro diretto all'interno della struttura, per la redazione del *Piano Strutturale* e dello *Schema Metropolitano* (cfr. par. 5.3.1), che mi ha permesso di conoscere l'iter e le strutture preposte alla gestione degli strumenti in questione, nonché di monitorare il loro stato di attuazione.

Per ciascun caso, l'indagine è stata svolta attraverso l'analisi dei documenti ufficiali, delle pubblicazioni a riguardo, e il contatto con gli operatori, che hanno portato alla compilazione delle checklist. Queste sono riportate in allegato, caso per caso, sotto forma di tabelle di riferimento per ogni ambito e sottoambito di innovazione. Infine, l'esito di questa analisi è riportato nel testo sotto forma di una scheda di sintesi dei principali elementi innovativi rilevati in quel caso studio, compilata sulla base della griglia di lettura di tabella 5.

5.2 Pratiche di programmazione complessa nell'area metropolitana torinese

5.2.1 Il contesto torinese. Inquadramento

Nel dibattito sulla riqualificazione urbana attraverso la programmazione complessa, il riferimento al contesto torinese viene generalmente identificato con la Città di Torino, in ragione del cospicuo numero di programmi complessi che ha interessato il territorio comunale: 1 Ppu ("The gate" a Porta Palazzo), 4 Pii (Spina 2, Lancia, Framtek, Villaretto), 3 Pru (via Artom, Via Ivrea, C.so Grosseto), 13 Priu (Spina 1, Spina 3, Spina 4, Meisino, Ex Elli Zerboni, S. Croce, Superga, Castello di Lucento, Urbanizzazioni E27-E29, Mercato comunale abbigliamento, P.zza Madama Cristina, Cascina la Grangia, Casino Barolo; cfr. Segnalini, 1997b), 1 Prusst (EuroTorino), 1 Contratto di quartiere I (via Arquata), 1 Urban II (Mirafiori).

La concentrazione di un così elevato numero di programmi nel territorio amministrativo della città di Torino non è riconducibile semplicemente al rango della città ed alla sua dimensione metropolitana, ma implica la compresenza di una serie di circostanze che hanno reso possibile, se non indispensabile, l'intervento attraverso strumenti di tipo integrato e complesso.

Le vicende dei programmi complessi a Torino sono inscindibili da quelle del Piano Regolatore adottato nel 1993 e approvato nel 1995, che si pone fin dall'inizio come "innovativo" (Corsico e Perletti, 2000). In particolar modo, i programmi complessi giocheranno un ruolo determinante in rapporto a due questioni fondamentali:

1. il perseguimento dell'obiettivo di sviluppo della città attraverso processi di trasformazione e riorganizzazione delle aree esistenti, in particolare di aree dismesse o dismettibili;
2. l'applicazione, all'interno delle aree di trasformazione, di principi perequativi finalizzati a sopprimere al fabbisogno pregresso di servizi per la città.

La scelta della riconversione è figlia del periodo in cui è stato concepito il piano regolatore, gli anni Ottanta, e non è un caso che avvenga attraverso la concentrazione delle principali trasformazioni sui aree industriali dismesse o dismettibili, che non solo rappresentano un problema per la città, ma diventano anche e soprattutto una risorsa per l'attivazione del mercato immobiliare e per recuperare fabbisogni pregressi di servizi alla città (Dansero, Giaimo e Spaziante, 2004). Il Prg individua dunque 154 Zone urbane di trasformazione (Zut) e 142 Aree di trasformazione a servizi (Ats), per un totale di 1045 ha di aree trasformabili all'interno della città.

Tra queste, assume un ruolo determinante un asse fortemente polarizzante rispetto ai tre assi strutturanti la filosofia del piano¹⁵⁵, definito "Spina centrale" per la sua posizione e per la concentrazione lungo il suo percorso delle principali aree di trasformazione della città, che sono anche quelle maggiormente complesse proprio per la posizione, l'entità, la notevole presenza di siti industriali e la necessità di ingenti interventi ambientali. Questo asse si colloca nella parte centrale della città, lungo l'asse ferroviario di collegamento tra le stazioni di Porta Susa e Lingotto: il Prg prevede l'interramento di quest'asse (progetto "Passante") e la formazione di un ampio boulevard urbano lungo il quale concentrare la maggior parte delle previsioni di terziario pubblico e privato, ripartendole su quattro ambiti (Spina 1, 2, 3, 4). A questo si affiancano «aree di piccole o medie dimensioni, spesso ancora occupate da attività produttive, che il piano destina in maniera indifferenziata ad una radicale trasformazione fisica e funzionale che dovrebbe sollecitare l'interesse di un ampio spettro di operatori immobiliari» (Saccomani, 2000, p. 125).

A questo scopo, il piano prevede un indice di edificabilità univoco per tutte le aree di trasformazione (0,7 mq/mq per le Zut, 0,23 mq/mq per le Ats), e tre tipi di meccanismi perequativi: trasferimento di diritti edificatori, cessione gratuita del 10% della superficie territoriale o regime misto nelle Ats.

Tale regime ha determinato numerose critiche in merito alla fattibilità degli interventi: da un lato, la cessione con il trasferimento di diritti edificatori ha avuto scarso successo, a causa di un mercato immobiliare poco vivace e della difficoltà di acquisizione delle aree a parco, mentre maggiori risultati sembrerebbero derivare dalle cessioni gratuite. Dall'altro lato, tali cessioni, insieme con gli alti costi di trasformazione e la maggiorazione dei costi per le bonifiche, hanno determinato situazioni di scarsa fattibilità degli interventi, aggravate da un mercato immobiliare in stagnazione (Chicco e Saccomani 1993, Galuzzi e Giaimo 1998, Giaimo 1997).

Il Prg approvato nel 1996 si dimostra dunque già vecchio, in quanto prevede scenari di trasformazione molto radicale, improntata ad un progressivo riscatto della città dal suo passato industriale per una maggiore terziarizzazione, tipici del clima relativamente fervido degli anni Ottanta, ma ormai venuti meno nel momento di approvazione del Prg, a metà anni Novanta.

¹⁵⁵ I tre assi strutturanti si assestano tutti in direzione nord-sud e sono rappresentati da:

1. il comparto della collina torinese, al di là del fiume Po, che comprende un'ampia fascia di aree a loisir a est della città;
2. La "Spina centrale", ovvero la fascia che si assesta lungo il collegamento ferroviario tra le Stazioni Dora, Porta Nuova e Lingotto, e lungo la quale si collocano le principali aree industriali della città;
3. L'asse di Corso Marche, complementare alla Spina e collegante gli accessi all'arco tangenziale, che rappresenta il nuovo e possibile sfogo alle attività che presentano la necessità di un accesso alla mobilità su gomma. (Cfr. Corsico e Perletti, 2000).



Figura 1. Sistema integrato delle trasformazioni urbane lungo la Spina Centrale a Torino (fonte: www.oct.torino.it)

Se il piano presenta dunque forti elementi di novità, dati dalla predisposizione di un sistema di tipo perequativo e dall'attestamento lungo assi strutturanti, di fatto raccoglie numerose critiche di tipo sociale, politico e culturale a causa del ruolo della Spina nel contesto urbano e della previsione eccessiva di aree edificabili, in particolare di funzioni terziarie (Saccomani, 1998a e b).

In questo contesto di contemporanea innovatività e inadeguatezza del piano, i programmi complessi rappresentano un importante meccanismo di verifica e di rettifica delle previsioni di piano.

L'iter del piano si intreccia fin da subito con quello della programmazione complessa: le Zut diventano le principali perimetrazioni per i Pru e i Pii di carattere regionale che vanno formandosi in quegli anni (in particolare, il Pii di Spina 2 rappresenta l'intervento più rilevante tra queste tipologie), e diventano fondamentali nel momento dell'avvio della procedura di formazione dei Programmi di riqualificazione urbana.

Per partecipare alla selezione nazionale, che si svolge parallelamente all'iter di approvazione del nuovo Prg¹⁵⁶, il Comune individua 12 ambiti di intervento su aree coerenti con le Zut, all'interno dei quali i privati sono chiamati a presentare proposte attraverso la procedura di invito pubblico. Tra le 24 proposte presentate, ne vengono selezionate 13, tre delle quali fanno parte degli ambiti della Spina centrale e rappresentano il principale stimolo all'attuazione delle trasformazioni lungo questo asse (Spina 1, 3, 4). Non è un caso, dunque, che i Priu di Torino sono «caratterizzati dal maggiore investimento pubblico e privato tra quelli presentati dai Grandi Comuni» (Segnalini, 1997b, p. 47)¹⁵⁷.

In seguito all'approvazione dei Priu da parte del Cer, questi programmi diventano i principali meccanismi attuativi del Prg, nonché gli elementi che ne fanno emergere i limiti: è proprio durante l'iter che conduce alla stipula degli Accordi di programma per ottenere i finanziamenti che «i nodi costituiti dalla politica e dalla normativa del piano sono venuti al pettine» (Saccomani, 1998b, p. 6)¹⁵⁸.

Proprio le vicende legate alla realizzazione delle Spine determinano le due principali varianti al Piano: la prima riguarda un abbassamento degli indici di edificabilità da 0.7 a 0.6 mq/mq nelle zone delle Spine; la seconda finalizzata a mantenere le realtà industriali e artigiane preesistenti, in quanto patrimonio identitario della città, ridimensiona le previsioni di Prg di estromettere del tutto l'attività industriale dal centro, a favore di quantità eccessive di terziario (Saccomani, 1998a e b).

Se questi eventi si focalizzano lungo la Spina, gli altri Priu si distribuiscono all'interno della città, e il loro iter si intreccia con quello dei Pru, maggiormente legati alla rigenerazione e influenzati dalle esperienze europee. La città di Torino aveva partecipato negli anni Ottanta alla rete *Quartiers en crise*, ed era stata oggetto della sperimentazione legata ai Progetti Pilota Urbani (Ppu), con il progetto "The Gate" nel quartiere di Porta Palazzo¹⁵⁹. Sulla base di queste esperienze e degli Urban che maturavano contestualmente in ambito nazionale, la Regione Piemonte ha fatto proprie le modalità valutative previste nel PIC Urban I nel bando per il finanziamento dei Programmi di recupero urbano, inserendo tra le componenti richieste per l'accesso ai finanziamenti anche le istanze legate alla rigenerazione sociale.

Per affrontare la questione, nel dicembre 1997, nell'ambito dell'Assessorato al decentramento e all'integrazione urbana del Comune di Torino viene istituito il "Progetto Speciale Periferie – Azioni di sviluppo locale partecipato"¹⁶⁰. Si tratta di un'iniziativa dedicata allo sviluppo di una politica unitaria di rigenerazione urbana, per contrastare il degrado fisico e sociale delle periferie, attraverso azioni di sviluppo locale, integrate e improntate alla partecipazione¹⁶¹.

¹⁵⁶ Il Prg del Comune di Torino è approvato in data 21 aprile 1995; la procedura di formazione dei Priu viene ratificata dal Consiglio Comunale il 26 ottobre 1995.

¹⁵⁷ I Priu torinesi prevedono infatti un ammontare di risorse che supera i 3400 miliardi di lire e, tra questi, le Spine rappresentano i programmi di maggior rilievo, in quanto attivano risorse per 2770 miliardi, pari al 70% dell'investimento finanziario complessivo dei 13 programmi presentati. Cfr. Segnalini (1997b).

¹⁵⁸ Per una maggiore comprensione delle vicende legate ai Priu, si rimanda alla descrizione del caso studio di Spina 3.

¹⁵⁹ Per un approfondimento sulle vicende del progetto "The gate", si rimanda alle pagine dedicate sul sito del Comune di Torino: <http://www.comune.torino.it/portapalazzo>.

¹⁶⁰ Per un'introduzione al progetto, alle sue finalità ed alle azioni implementate si rimanda a Garelli (1998), Città di Torino (2001 e 2002) e al sito <http://www.comune.torino.it/periferie/progetto/index.htm>.

¹⁶¹ I concetti-chiave su cui si basa il programma riguardano l'attivazione di un approccio interdisciplinare che consideri in modo integrato interventi di carattere edilizio, urbanistico, sociale ed economico, secondo una cultura del fare che consideri contemporaneamente la riqualificazione fisica (per ripristinare

L'approccio allo sviluppo locale si basa sulla progettazione partecipata, gli strumenti diventano quelli della programmazione complessa: dapprima i Pru di via Artom, Via Ivrea, e C.so Grosseto, nei quali la Città di Torino decide di affiancare al progetto di riqualificazione fisica appositi Piani di Accompagnamento Sociale, finalizzati ad implementare azioni di contrasto al degrado sociale ¹⁶²; poi i Contratti di quartiere, dove azioni di coinvolgimento sociale sono specificatamente previste; infine, nel novembre 2000, gli interventi di rigenerazione previsti nel quartiere Mirafiori vengono ammessi ai finanziamenti europei connessi al Programma Urban II.

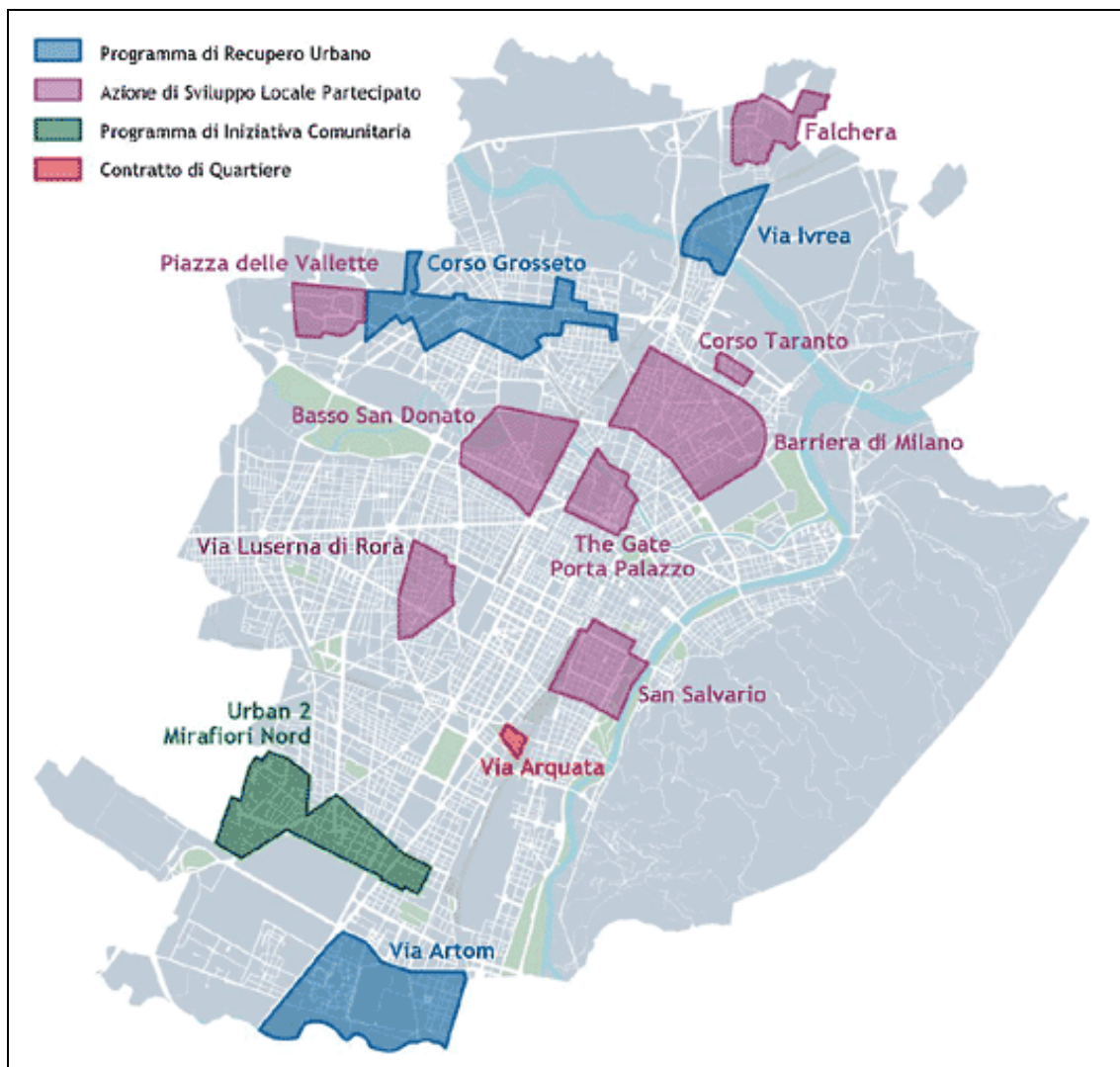


Figura 2. Sistema integrato dei programmi di rigenerazione urbana a Torino (fonte: www.comune.torino.it/periferie)

migliori servizi, spazi verdi, impianti efficienti nelle case), e la rigenerazione sociale. L'elemento fondamentale per la realizzazione di questo connubio è la progettazione partecipata, attraverso l'utilizzo delle conoscenze degli abitanti e il loro coinvolgimento nel reperimento e nell'attivazione delle risorse (empowerment).

¹⁶² Per un approfondimento sulle finalità e le esperienze dei Piani di Accompagnamento Sociale a Torino, si rimanda a Progetto Speciale Periferie (2001) e Rei (2001).

Nell'analisi dei casi studio relativi alla Città di Torino saranno presi in considerazione tre programmi che risultano significativi all'interno della loro tipologia: il Prin Spina 2, il Priu Spina 3 e il Contratto di quartiere di Via Arquata. I primi danno atto degli interventi e delle difficoltà attuative lungo il principale asse di sviluppo della città, mentre il Cdq permette di apprezzare l'operato del Progetto Speciale Periferie in una fase intermedia che va dai Pru ad Urban.

Al di fuori di Torino, verranno analizzati i programmi sui Comuni contermini di Grugliasco (Pru Borgata Paradiso), Settimo torinese e Borgaro torinese (Prusst "2010 Plan"): si tratta di realtà fortemente interdipendenti dalle dinamiche metropolitane innescate dal capoluogo, che utilizzano i programmi complessi in modo diverso e maggiormente adatto al loro contesto ma, al tempo stesso, cercano un rapporto con la città di Torino per la loro implementazione, soprattutto nei punti di confine (come, appunto, il quartiere di Borgata Paradiso nel comune di Grugliasco).

I casi del Pru Borgata Paradiso e del Prusst 2010Plan sembrano dunque utili ai fini della comprensione del ruolo dei programmi complessi anche al di fuori di un contesto problematico e, allo stesso tempo, "virtuoso" come quello di Torino, per valutare come vengono utilizzati questi programmi nei Comuni della cintura dell'area metropolitana torinese.

5.2.2 Il Prin "Spina 2"

Descrizione del programma

Il settore urbano individuato dal Piano come "Spina 2" si innesta nel più ampio progetto urbano della "Spina centrale", previsto dal Piano regolatore generale con finalità di riorganizzazione del nodo ferroviario che attraversa la città da Nord a Sud (dalla stazione di Porta Susa a quella di Lingotto).

L'abbassamento del piano del ferro rappresenta una forte operazione di rinnovamento urbano, in quanto si propone di creare nuove centralità e di integrare fisicamente e morfologicamente parti di città prima separate proprio dal tracciato ferroviario, attraverso il recupero degli spazi in superficie per l'insediamento di sedi per il terziario e il produttivo avanzato, nuovi poli culturali, attività commerciali, servizi, nuovi insediamenti residenziali. Tale recupero avviene principalmente in quattro settori, nei quali si concentra la maggior parte di aree industriali dismesse: Spina 1, 2, 3,4.

Il settore di Spina 2, delimitato dalla Zona urbana di trasformazione "Zut 8.18 – Spina 2", interessa una parte della città a Sud della stazione di Porta Susa, dove già a fine Ottocento si collocavano i "grandi servizi" della Città (il mattatoio civico, il mercato del bestiame, le carceri, il dazio) e le principali industrie legate all'asse ferroviario: le Officine Nebiolo e Westinghouse, le Officine Grandi Riparazioni (OGR) delle Ferrovie. Si tratta di attività che vengono meno a partire dagli anni Settanta e che, nei primi anni Novanta, sono per lo più dismesse.

Su questa zona il Prg sembra confermare la vocazione a servizi, in quanto prevede la trasformazione del nodo che si attesta sul polo di Porta Susa, attraverso il riassetto della Stazione e il ribaltamento di ruolo tra questa e la Stazione Centrale di Porta Nuova; il piano prevede inoltre il raddoppio del Politecnico, il potenziamento del centro direzionale Telecom, la localizzazione del nuovo Palazzo di Giustizia.

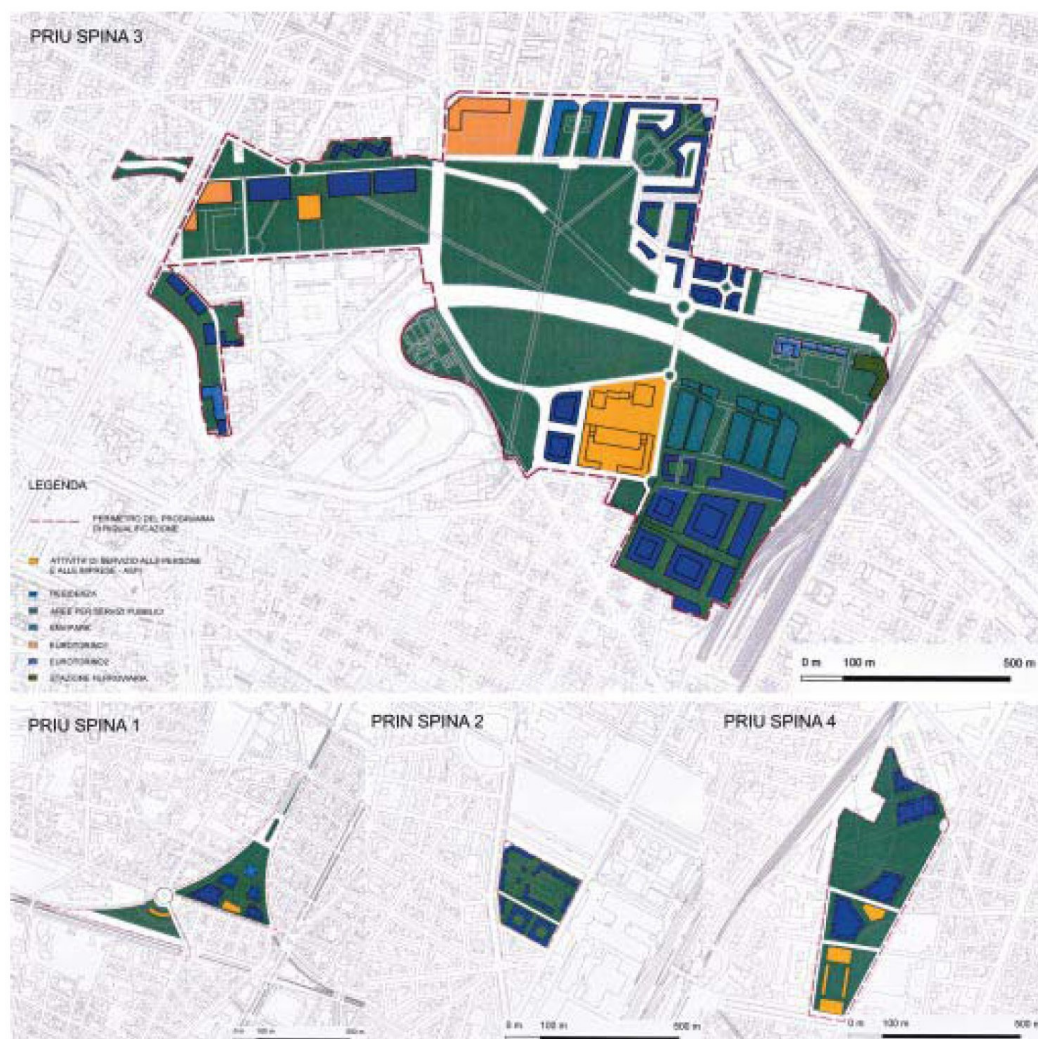


Figura 3. Composizione funzionale dei Programmi complessi lungo al Spina centrale (Fonte: Regione Piemonte, 2004, p. 97)

In particolare, il raddoppio del Politecnico avviene sulla sede delle ex OGR, separate dalla sede storica dall'asse del viale della nuova Spina centrale (nuovo corso Castelfidardo). Il vincolo viario è superato da uno scavalco che si assesta sull'area delle officine, dove verrà conservato l'edificio ad H, in quanto testimonianza di archeologia industriale.

Nell'area contigua, a Sud del comparto Spina 2, sono presenti le ex Officine Nebiolo e Westinghouse, per la cui realizzazione i proprietari hanno presentato, il 16 gennaio 1995, una proposta di programma integrato (Pii o Prin) ex lege 192/92, nel quale sono richiesti finanziamenti per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica. Il programma integrato "Spina 2" concorre quindi alla realizzazione dell'ambizioso progetto di riqualificazione dell'asse della Spina¹⁶³, intervenendo su una parte della Spina 2.

¹⁶³ Tuttavia, a differenza degli altri ambiti, finanziati tutti attraverso i Programmi di riqualificazione urbana (Priu) di origine ministeriale, questo programma è stato finanziato direttamente dalla Regione, attraverso l'attivazione di un Programma Integrato di Intervento (Pii), che viene definito semplicemente "Programma Integrato" nell'ambito della legge regionale piemontese n. 18/96 ed è correntemente indicato con la sigla "Prin".

Il Prin Spina 2 costituisce dunque un sub-ambito di attuazione della zona urbana di trasformazione “Zut 8.18 – Spina 2” e si pone come obiettivi di migliorare la situazione e la qualità complessiva del sistema edilizio di Torino, diffondere un innalzamento della qualità della vita, verificare e migliorare l'efficienza dei servizi e delle infrastrutture esistenti, attivare la maggiore quantità possibile di risorse private, temperare il problema dell'abitazione mediante l'offerta di una importante quota di alloggi in locazione, garantire un maggior rispetto dell'ambiente in cui gli interventi si collocano.

La perimetrazione del Prin riguarda le proprietà industriali dismesse dei privati proponenti (Gefim-Lamarmora-SIGI imprese/cooperative consorziate o associate) e alcune aree comunali destinate a viabilità e verde pubblico. Come previsto dalla legge, il programma è caratterizzato quindi dal concorso di operatori pubblici e privati, e prevede una pluralità di funzioni: servizi alle persone e alle imprese, attività commerciali, strutture culturali, ricreative, amministrative private, terziario per uffici, ricettività, pararicettività (ristoranti e residences), residenza. In particolare, le previsioni residenziali riguardano interventi di edilizia residenziale sovvenzionata in locazione permanente e di residenza universitaria¹⁶⁴. Rispetto alle previsioni del Prg approvato poco dopo la presentazione della proposta, il Prin richiede alcune variazioni:

- lo spostamento dell'asse retto del comparto, che nel Prg sembra implicare la demolizione del fabbricato H delle OGR al di fuori del perimetro dell'area. In seguito alla determinazione della Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici, che intende porre al fabbricato il vincolo ex lege 1089/39¹⁶⁵, si rende necessario spostare l'asse di una quindicina di metri verso sud;
- la modifica degli allineamenti che definiscono la piazza centrale;
- alcune modifiche di carattere procedurale, legate al fatto che il programma propone modifiche nella concentrazione delle funzioni, senza tuttavia ricorrere a Strumento Urbanistico Esecutivo (SUE).
- il ridimensionamento delle previsioni di edilizia residenziale universitaria¹⁶⁶.

L'iter procedurale per l'approvazione del Prin si conclude il 23 novembre 1998, dopo un periodo di gestazione nel quale le necessarie verifiche urbanistiche hanno determinato la variante al piano regolatore per l'abbassamento degli indici di edificabilità da 0,7 a 0,6 mq/mq. non solo su questo comparto, ma su tutta la Spina centrale (cfr. l'inquadramento e le vicende del programma Spina 3, parr. 5.2.1 e 5.2.3).

Nel corso di questo iter, il Prin subisce due importanti modifiche:

1. la previsione di un Villaggio Media che ospiterà i giornalisti nell'ambito del Programma di trasformazione legato ai Giochi Olimpici Invernali 2006. Nell'ottica del riutilizzo delle strutture in fase postolimpica, l'edificio previsto su via Borsellino dal progetto del Toroc¹⁶⁷ verrà destinato a residenza universitaria;

¹⁶⁴ Tali edifici, in occasione dei Giochi Olimpici invernali del 2006 ospiteranno il Villaggio Media, come previsto dal Programma Olimpico, per poi essere riconvertiti a residenza.

¹⁶⁵ Tale legge è oggi recepita all'interno del Testo unico dei beni architettonici e ambientali ex lege 490/1998.

¹⁶⁶ Il Prg prevede infatti di destinare l'intera quota di SIp di competenza comunale a edilizia universitaria, comportando un'offerta di 50.000 mq., pari a 2000 posti: si tratta di una quantità che rappresenta l'intero fabbisogno dell'intero sistema universitario torinese, per cui non può essere concentrata in un solo ambito. Di conseguenza, la quantità prevista viene ridotta di un quinto.

¹⁶⁷ Questa sigla designa il comitato organizzatore dei Giochi olimpici invernali 2006.

2. l'aggiunta di un centro culturale alle previsioni di servizi pubblici, che ospiterà la nuova Biblioteca Centrale e un teatro¹⁶⁸.

Ad oggi risulta completamente realizzato il comparto residenziale privato, il Villaggio Media è in cantiere, mentre sono in fase di progettazione gli interventi relativi alla Nuova Biblioteca Centrale.

Elementi di innovazione

In relazione all'iter procedurale ed allo stato di attuazione del programma, l'innovatività di questo programma sembra riguardare soprattutto la fase procedurale di costruzione del programma, strettamente interconnessa con le vicende degli altri programmi sull'asse.

Gli elementi di novità che hanno caratterizzato questo programma sono stati ricondotti ai cinque ambiti di innovazione individuati nell'analisi della letteratura e dei bandi istitutivi: dall'analisi del programma (cfr. allegato A) sono emersi gli elementi di novità che seguono¹⁶⁹, riassunti nella griglia di lettura del programma riportata in tabella 11.

1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

Il primo elemento di innovazione da sottolineare nell'ambito del Prin Spina 2 riguarda la struttura demandata ad occuparsi del programma e, in generale, di tutti i programmi di riqualificazione della Spina centrale. L'intera procedura del Prin è stata infatti affidata ad una struttura interna al Comune, il Settore Progetti di Riassetto Urbano, all'interno della quale il "Progetto Speciale Spina Centrale" è deputato alla gestione della riqualificazione delle Spine. Si tratta dunque di un settore appositamente dedicato, proprio per la complessità delle operazioni in corso, nonché per garantire un certo grado di coerenza. La realizzazione del centro culturale destinato ad ospitare la biblioteca centrale ed un teatro determina la collaborazione anche con il Settore Cultura e con la Fondazione Musei (Gam), così come la trasformazione post-olimpica del Villaggio Media in residenza universitaria ha implicato la partecipazione dell'Università e del Politecnico di Torino, impegnato nel raddoppio della sede storica nel sub-ambito contiguo. La forte concentrazione in questo ambito di interventi pubblici ha determinato alcune difficoltà di interazione tra i soggetti implicati nel programma, per due ordini di motivi: da un punto di vista interno alla pubblica amministrazione, la settorializzazione del Comune ha determinato difficoltà di raccordo tra il settore Tecnico e il settore Cultura; inoltre, la presenza di numerosi soggetti pubblici esterni (Gam, Politecnico, Sovrintendenza, FS) ha reso difficile il montaggio dell'operazione, in quanto ognuno di questi attori presentava proprie modalità d'azione e una scarsa propensione alla collaborazione.

Ciò è evidente se si considera che tra i soggetti esclusi dall'Accordo di programma risultano le FS (cfr. allegato A.1.2 e A.2.3)¹⁷⁰: in realtà dietro questa mancanza c'è una vicenda travagliata di incontri per lo più informali, saltati nel momento della formalizzazione degli accordi, a causa anche di difficoltà legate alla natura del nuovo

¹⁶⁸ Per la realizzazione di questo edificio, la città di Torino ha bandito un concorso internazionale di progettazione, vinto nel 2001 dall'Arch. Mario Bellini (Cfr. Regione Piemonte, 2004).

¹⁶⁹ I paragrafi riprendono i cinque ambiti individuati e, al loro interno, i sottoambiti e gli elementi di innovazione di processo e di prodotto che li caratterizzano.

¹⁷⁰ In questa sede si parla di FS (Ferrovie dello Stato) come soggetto pubblico perché al momento in cui si sono svolte le vicende del Prin (metà anni Novanta) non erano ancora state privatizzate nell'attuale Trenitalia Spa.

Prg e alla novità dello strumento e delle sue implicazioni perequative¹⁷¹. Tali dissidi hanno compromesso i rapporti con le FS anche in relazione ad altre operazioni sulla Spina centrale (cfr., ad esempio, la seconda variante all'Accordo di programma del Priu Spina 3, par. 5.2.3)

All'interno della procedura di formazione del Prin si stabilizzano invece i rapporti con la Sovrintendenza, trasformando un atteggiamento vincolistico in modalità d'azione collaborative: se, infatti, il Prg prevedeva di fare tabula rasa delle preesistenze, l'intervento della Sovrintendenza porta a prendere atto della realtà storica consolidata, in particolare di quegli edifici che fanno parte del patrimonio identitario della città.

I rapporti tra gli enti pubblici sono regolati dall'Accordo di programma, che permette un notevole sveltimento procedurale, in particolare in relazione all'opportunità di bypassare la norma di piano relativa alla possibilità di attuare per parti (sub-ambiti) una ZUT solo previa approvazione di una Studio Unitario d'Ambito (SUA). Tale strumento «in questo caso non è stato preliminarmente approvato (pur avendo verificato il sub-ambito del Prin nell'ottica globale dell'intero ambito 8.18)» (Comune di Torino, 1998b, p. 1).

2. Partenariato pubblico - privato

L'utilizzo del convenzionamento con i privati proprietari e dell'atto unilaterale d'obbligo non rappresenta di per sé un'innovazione, visto che questi strumenti da sempre regolano i rapporti con il privato: diventa innovativo il fatto che siano i privati stessi ad aver fatto la proposta per ottenere i finanziamenti, per cui la convenzione sancisce definitivamente il loro impegno all'attuazione del programma. Tuttavia, i soggetti privati che hanno presentato la proposta d'intervento e la richiesta di finanziamento ai soggetti pubblici sono per lo più imprese immobiliari interessate all'operazione (Gefim-Lamarmora-SIGI Imprese/cooperative consorziate o associate e Immobiliare Comprensorio San Paolo-EDILGROS), tant'è vero che, appena viene firmato l'Accordo di programma, avvengono i passaggi di proprietà e quindi cambiano i soggetti referenti¹⁷². Al momento risultano già realizzate le opere private con le relative dotazioni di standards.

Occorre rilevare che le opere previste dal programma sono molto differenziate tra pubblico e privato. Ciò è dovuto in parte ai meccanismi previsti dalla legge sugli appalti pubblici (Merloni), in parte alla variazione delle previsioni originarie del Prin: l'introduzione del villaggio Media per le Olimpiadi Invernali del 2006 e la nuova biblioteca cittadina fanno infatti parte di un surplus di dotazioni a servizi che non è stata presa in considerazione negli studi di fattibilità iniziali, per cui i privati non hanno

¹⁷¹ Il piano prevedeva infatti meccanismi perequativi finalizzati alla cessione gratuita dell'area vicina al Politecnico come compensazione per le trasformazioni che le FS avrebbero potuto realizzare nell'area di Porta Nuova, ormai saturata e quindi non sottoponibili ad ulteriori cessioni di aree a servizi. In questo modo, la reciproca convenienza consisteva nella possibilità, per le FS, di aumentare le volumetrie nell'area di Porta Nuova, a fronte di una cessione di aree a servizi a Spina 2; per la pubblica amministrazione, avrebbe determinato la cessione gratuita di un'area funzionale alla dotazione di servizi necessaria al raddoppio del Politecnico. Tali meccanismi perequativi, concertati per vie informali e *ad personam*, vengono meno proprio alla vigilia della firma della convenzione, quando le dirigenze FS assumono un atteggiamento diffidente nei confronti della proposta. Non avendo in previsione opere di ampliamento delle volumetrie a Porta Nuova, non si sentono in dovere di cedere al Comune gratuitamente le proprie aree senza un corrispettivo immediato. Ne deriva la necessità, da parte del Comune, di rivedere tutto il progetto di Prin, per ottenere le aree a servizi con i meccanismi tradizionali.

¹⁷² La firma dell'Accordo di programma determina infatti la garanzia di poter procedere con concessione edilizia diretta.

potuto compartecipare ai processi progettuali e finanziari, in quanto l'implementazione dei loro interventi residenziali era già in fase di cantiere.

Al programma è riconosciuta la capacità di far collaborare il pubblico con il privato, con obiettivi comuni legati alla trasformazione di un'area complessa. In questo contesto, la pubblica amministrazione assume un doppio ruolo nei confronti dei privati: da un parte, si pone come regista dell'operazione, dall'altra parte si pone come attore sul mercato, in quanto detentrica di diritti edificatori.

Dal punto di vista della partecipazione, non si riscontra alcuna innovazione: gli attori "deboli" (la Circoscrizione e i comitati locali) sono intervenuti solo nella fase di presentazione del programma da parte della P.A., per cui si tratta di una partecipazione di tipo passivo e unilaterale.

3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

Al momento sembra difficile parlare di risultati in termini di integrazione, perché risulta terminata solamente la parte residenziale, mentre gli altri edifici pubblici sono ancora in corso di realizzazione. Tuttavia dall'analisi emerge una sorta di evoluzione della distribuzione delle funzioni: in un primo momento il Prin si attiene alle previsioni del Prg, relative alla necessità di fare dell'area della Spina «un insediamento che ha carattere di complessità e di rilevanza urbana e sovracomunale» (Comune di Torino, 1998a, p. 3).

Tale connotazione di livello sovralocale rispetto al quartiere caratterizza tutto l'ambito di Spina 2, proprio per la sua posizione centrale rispetto a tutta la Spina e per la presenza di altre funzioni di livello avanzato: il Palazzo di Giustizia e la stazione di Porta Susa. Nel sub-ambito del Prin, il programma riprende le previsioni di Prg, mantenendo la caratterizzazione a terziario e direzionalità. Tuttavia, proprio il Prin, che - per sua natura - prevede l'integrazione tra funzioni e si avvale di finanziamenti per l'edilizia residenziale (fondi ex Gescal), garantisce l'inserimento nell'area di forme di diversificazione, attraverso la previsione di residenza privata e convenzionata, in particolare destinata a residenze universitarie. Queste ultime vengono dapprima ridimensionate, poi rivalorizzate con la previsione del Villaggio Media. Non sono previste misure di tipo sociale, se non il recupero dei Giardini Lamarmora in termini di fruibilità e accessibilità, che dovrebbe rappresentare un centro di aggregazione all'aperto e dare una nuova identità al quartiere.

Il cambiamento "in corsa" del mix funzionale, con dall'inserimento del Villaggio Media e della Biblioteca Centrale, determina alcuni problemi: paradossalmente, proprio la forte presenza di queste polarità determina uno sbilanciamento verso il settore pubblico, con influssi negativi dal punto di vista della distribuzione delle zone commerciali. Si tratta infatti di commercio di prossimità che stenta a decollare perché, essendo stato progettato prima del polo culturale, si trova in una posizione defilata rispetto a questo. I nuovi interventi, dunque, si innestano su una distribuzione funzionale già definita e determinano alcune questioni che rimarranno irrisolte.

L'ambito del Prin è quello definito dal Prg, quindi il programma rappresenta una specificazione della perimetrazione attraverso la definizione di un sub-ambito unitario. In realtà il progetto non assume il riferimento del quartiere come base territoriale, ma si innesta in un discorso di centralità a livello urbano in cui, in confronto ad altre aree di trasformazione più esterne i servizi predominano rispetto alle previsioni di residenziale. Ciò rispecchia un'idea strutturante molto forte, quella dell'asse centrale, sul quale si attestano i principali servizi della città. In particolare, in questa immagine strutturante la

trasformazione urbana, Spina 2 rappresenta l'area delle grandi strutture culturali e terziarie-amministrative pubblico-private¹⁷³.

4. Rapporto col piano

Rispetto alle previsioni di piano, è evidente che il programma rappresenta un momento attuativo del Prg, in quanto le previsioni iniziali non si discostano di molto da quelle del Piano (cfr. allegato A.4). Anzi, i responsabili dell'Ufficio Grandi Progetti ritengono che sia lo stesso piano ad aver stimolato le proposte dei privati. Dunque, anche se il programma supera alcuni aspetti procedurali (come la necessità di redigere uno Studio Unitario d'Ambito) e inserisce funzioni non previste, in rapporto al piano non ci sono grosse innovazioni. Piuttosto, il programma rappresenta il momento di realizzazione delle previsioni di Piano, proprio perché il Piano presenta già una idea strutturante della riqualificazione delle parti di città. Diventa importante il coordinamento del programma con gli altri progetti lungo l'Asse della Spina. Non è un caso, dunque, che gli operatori riconoscano la necessità di un quadro strutturale con obiettivi prestazionali piuttosto di parametri rigidi (Cabodi, Ciaffi, Lingua 2004) che, anche in questo caso, hanno portato alla necessità di due varianti e di numerose polemiche con i privati¹⁷⁴.

In questo senso, il programma permette di rivedere gli obiettivi del Prg soprattutto attraverso le due varianti derivate, che hanno portato al riconoscimento della necessità di mantenere alcuni edifici industriali in quanto patrimonio storico-architettonico del passato della città e di ridurre l'indice fondiario da 0,7 a 0,6 mq/mq.

5. Qualità urbana e ambientale

Tra gli obiettivi del Prin, il superamento della discontinuità tra il centro e l'ambito è trattato in termini di continuità spaziale, funzionale e infrastrutturale. Se dal punto di vista della continuità funzionale abbiamo già rilevato alcune difficoltà, il programma determina un miglioramento delle connessioni interne all'ambito di intervento.

La qualità in questo programma è intesa generalmente in senso fisico e architettonico-morfologico, e sembra non rispondere alle attese. Paradossalmente, alla forte intenzionalità del piano di fare tabula rasa degli edifici industriali si sostituisce la consapevolezza che essi stessi fanno parte dell'identità del comparto, forse più degli edifici nuovi. Il discostamento temporale tra gli interventi ex novo e le conseguenti modifiche del disegno del programma sembrano determinare, infatti, una certa incoerenza e autoreferenzialità tra gli episodi architettonici, in particolare il Villaggio Media e il Centro culturale, per il quale è stato indetto un concorso internazionale.

L'attuazione degli interventi fa emergere la consapevolezza della mancanza di unitarietà tra i diversi episodi lungo l'asse centrale. Se la Spina rappresenta l'elemento unificante delle trasformazioni, grazie alla continuità dell'arredo urbano, non si legge la stessa unitarietà nelle facciate degli isolati che vi si affacciano. Ciò sembra dovuto al fatto che la nuova identità dell'area è demandata più al grande progetto e alla grande firma che a edifici morfologicamente unitari o piccoli interventi di ricomposizione degli spazi pubblici.

¹⁷³ Nella maggior parte delle ZUT, infatti, il Prg prevede che l'80% della Slp sia destinato a residenza e il 20% a servizi.

¹⁷⁴ In particolare, i principali oggetti del contendere sono stati l'abbassamento degli indici e il fatto che il piano attribuisse diritti edificatori anche alle strade. Per un commento di rimanda a Saccomani (1998a/b).

Tab. 11 Sintesi degli elementi di innovazione del Prin Spina 2

Ambito	Sotto Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	1. Flessibilizzazione procedurale	Utilizzo dell'Accordo di programma per la variante Approvazione del programma senza SUA	Accoglimento della proposta presentata dai privati	Censimento dei BSA presenti nell'area Variante per la "Spina"	Utilizzo a regime degli strumenti dell'Accordo di programma e della Conferenza dei servizi
	2. Cultura della responsabilità	/	Collaborazione con la Fondazione Musei (Gam) e con il settore Cultura	/	/
	3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Istituzione del "Progetto Speciale Spina Centrale" affidato al settore Progetti di Riassetto Urbano	Leadership tecnica più che politica	Il progetto è in itinere. La struttura segue tutti i progetti di riqualificazione lungo la Spina Centrale	Apprendimento della capacità di lavorare insieme all'interno dello stesso settore
2. Partenariato pubblico-privato	1. Superamento dell'imparzialità della PA	/	Necessità di convenzionarsi con il privato proponente	/	Utilizzo della stessa filosofia in tutti i progetti sulla Spina
	2. Co-responsabilizzazione del privato	Abbassamento dell'indice di edificabilità con il conseguente abbassamento delle dotazioni a standard	Adeguamento del programma e del piano alla contingenza di mercato	/	/
	3. Costruzione del consenso preventivo	/	/	/	/
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	1. Integrazione funzionale	/	Mix funzionale con funzioni gravitanti intorno all'università	/	/
	2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	/	/	/	/
	3. Sinergia tra politiche	/	Idea forza della Spina centrale	/	Necessità di concetti forti e strutturanti delle azioni integrate su parti di città
4. Rapporto col piano	1. Superamento delle rigidità del Prg	/	Utilizzo del programma per la verifica e l'adeguamento del Prg rispetto alle esigenze contingenti	Coordinamento del programma con gli altri progetti lungo l'Asse della Spina Realizzazione di 2 varianti generali al Prg	Riconoscimento della rigidità del piano e della necessità di coordinamento tra le azioni nella città
	2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	Utilizzo del programma per implementare la politica di riqualificazione urbana lungo l'asse della Spina	/	Inserimento degli obiettivi nel Piano Strategico Torino Internazionale	Riconoscimento della necessità di un quadro strutturale con obiettivi prestazionali piuttosto che parametri rigidi
5. Qualità urbana e ambientale	1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	/	/	Miglioramento delle connessioni interne	Consapevolezza della necessità di una progettazione più attenta al prodotto finale
	2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Nuova polarità data dalla Biblioteca centrale e dal Teatro	/	Miglioramento delle connessioni esterne e interne	Parte del programma dei Giochi Olimpici Invernali Torino 2006 (Villaggio Media)

L'intento è quello di realizzare grandi operazioni ambiziose di tipo hausmanniano¹⁷⁵: «La futura conformazione del settore urbano in Spina 2 dovrà qui caratterizzarsi con forti caratteri di centralità, polarità e continuità con la città storica; quindi reinventando, in una nuova dimensione urbana, la stessa qualità ambientale» (Comune di Torino, 1998a, p. 4).

Al momento sembra prematuro parlare di esiti nei termini dell'acquisizione di identità sia a livello locale, sia a livello urbano: nel primo caso, infatti, gli abitanti devono ancora essere insediati, o lo sono da poco, mentre i cittadini delle zone limitrofe esprimono dubbi e rivendicazioni attorno a questioni di altezza dei nuovi fabbricati, di rapporto con il contesto¹⁷⁶; nel secondo caso, anche se numerosi interventi sono ancora in fase di cantiere, la Città sta promuovendo molto la nuova immagine di quest'ambito, in quanto polo culturale e terziario, sia nell'ambito di operazioni conoscitive e di marketing urbano¹⁷⁷, sia nell'ambito della promozione dei Giochi Olimpici 2006. Anche le relazioni di contesto sono lette sempre in rapporto ad un quadro complessivo della Spina centrale ancora in divenire: gli edifici di terziario si rapporteranno con il nuovo Palazzo di Giustizia, le residenze universitarie con il raddoppio del Politecnico, l'accessibilità esterna con il Passante o la nuova Metropolitana.

5.2.3 Il Priu "Spina 3"

Descrizione del programma

Il progetto originario e l'Accordo di programma (1999)

Il comprensorio Spina 3, perimetrato dalla ZUT "4.13 – Spina 3", rappresenta una delle operazioni più complesse all'interno della "Spina centrale", per l'entità delle opere in progetto e delle relative bonifiche e risanamenti ambientali, nonché per la presenza, oltre alle istituzioni, di numerosi attori, proprietari delle aree o interessati alla riqualificazione: CimiMontubi, Agenzia per lo Sviluppo della Dora, Michelin, Ingest, Paracchi, Savigliano.

L'attuazione della riconversione nell'ambito è iniziata con la realizzazione del parco Tecnologico e Ambientale "Environment Park", nel comprensorio Valdocco, con la finalità di stimolare investimenti in attività ad alta tecnologia favorendo il trasferimento e la diffusione dell'innovazione.

Il Priu interviene su parte del comprensorio, con un iter che porta all'Accordo di programma adottato dal Presidente della Giunta Regionale nel maggio 1999 in variante al Piano Regolatore.

Gli interventi pubblici e privati del Programma riguardano un complesso di aree di 1.010.000 metri quadri, di cui 650.000 metri da destinare a servizi attraverso:

¹⁷⁵ Il riferimento a Hausmann è stato portato dal Dirigente del Settore Progetti di riassetto Urbano (cfr. Cabodi, Ciaffi, Lingua 2004).

¹⁷⁶ A questo proposito non solo i rappresentanti dei cittadini nella Circoscrizione si sono fatti portatori di tali posizioni, ma nel 2003, sul quotidiano La Stampa sono comparsi numerosi articoli e lettere relativi alla qualità architettonica degli interventi sulla Spina centrale.

¹⁷⁷ Si veda, ad esempio, il sito ufficiale dell'*Urban Center* della Città, denominato "Officina Città Torino" (<http://www.oct.torino.it>).

- la creazione del “Parco della Dora”, un grande parco urbano di 450.000 mq;
- il rifacimento del tracciato viario di Corso Mortara e la modifica dei tracciati di altre importanti strade del comprensorio;
- la creazione di sottopassi carrabili all'asse ferroviario;
- parcheggi pubblici a raso, interrati e sopraelevati;
- strutture per l'istruzione, per la cultura e il tempo libero
- la disposizione di tutte le infrastrutture a rete in appositi tunnel multiservizio;
- un moderno impianto di depurazione ed una centrale termica capaci di rendere Spina 3 indipendente rispetto al resto della città.

Il programma prevede un'edificabilità complessiva di mq. 667.000, da realizzare secondo un mix funzionale che unisca strutture commerciali, di ricerca, attività produttive e terziarie. Tra queste, Eurotorino 1 prevede la realizzazione di attività espositive, congressuali, universitarie e di servizi generali su una superficie di 80.000 mq.; Eurotorino 1 prevede la realizzazione di centri di ricerca, attività produttive, ricettive e terziarie su 84.000 mq. Il Priu assegna 49 miliardi di contributi pubblici per le bonifiche, le demolizioni e altre opere di urbanizzazione riguardanti le aree con destinazione pubblica, che gli operatori privati cederanno al Comune.

Il programma è suddiviso in 7 comprensori in relazione ai proprietari delle aree (Michelin, Cimimontubi-Valdocco, Cimimontubi-Vitali, Cimimontubi-Valdellatorre, Paracchi, Savigliano, Ingest) e per ciascuno sono suddivisi i diritti edificatori.

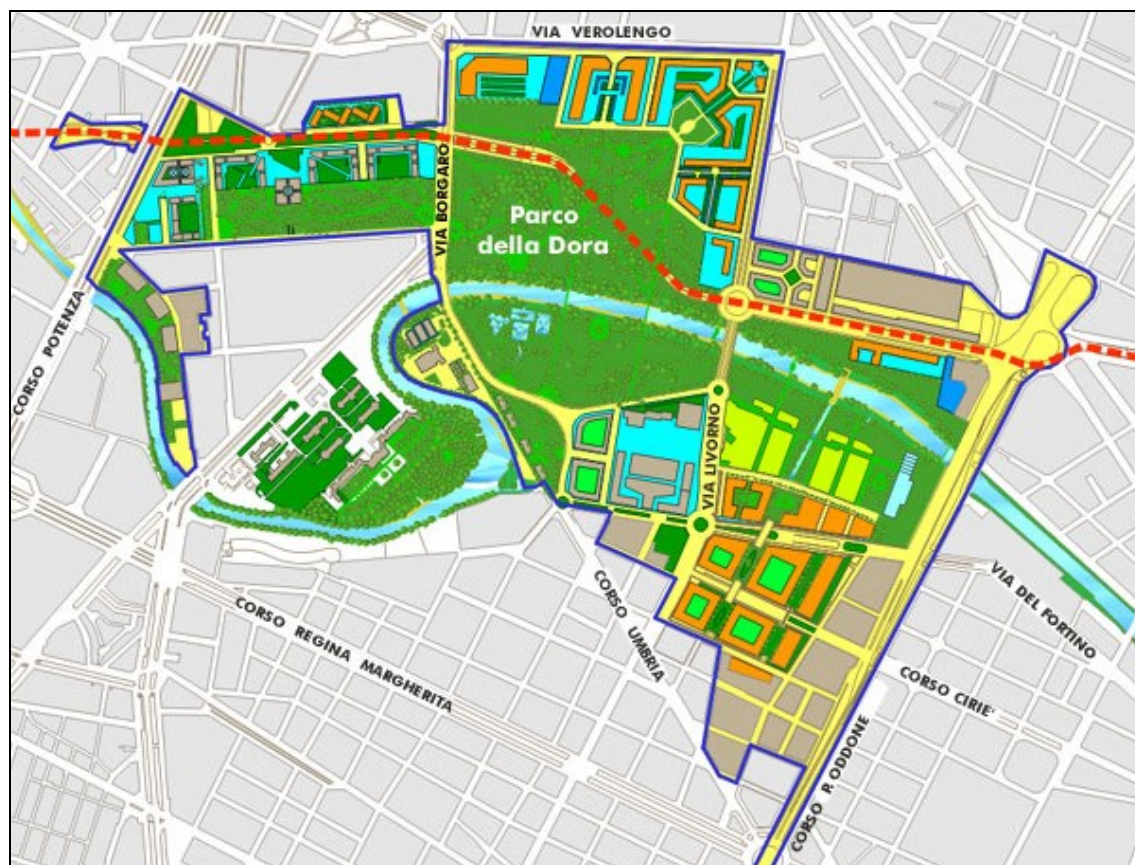


Figura 4. Composizione funzionale del Programma di riqualificazione urbana “Spina 3”
(Fonte: www.cimimontubi.it)

La prima modifica all'Accordo di programma (2001)

Nel corso del 2000 si determina la necessità di una modifica all'Accordo di programma per stralciare dal perimetro del Priu alcune aree che vi erano state comprese "erroneamente", in quanto non di proprietà dei soggetti proponenti o con destinazione d'uso non funzionale al programma. In particolare, viene stralciata dal Priu un'area di proprietà del Demanio, lungo la Dora, e la superficie dei ponti che la attraversano, riducendo la superficie complessiva del 17% (da 1.210.963 a 1.001.966 mq.). La modifica all'Accordo di programma, approvata nel 2001, comporta anche una modifica del mix funzionale «finalizzata a consolidare la presenza delle attività economiche» (Comune di Torino, 2001, p. 7).

Le modifiche più significative interessano i comprensori Ingest e Savigliano. Nel primo la superficie destinata ad "attrezzature di interesse comune" aumenta di 10.000 mq. a seguito della previsione di un nuovo centro religioso con funzioni di Centro Pastorale Diocesano. Questa previsione modifica il disegno del Priu e la localizzazione delle funzioni: gli uffici del centro pastorale sono inseriti nella SIp utilizzando parte dei diritti edificatori previsti per "Eurotorino 1", mentre la restante quantità di diritti edificatori viene trasferita sui comprensori Paracchi e Savigliano con destinazione d'uso "Eurotorino 2".

Le modifiche funzionali riguardano una diversa distribuzione della superficie Aspi (servizi) nel comparto Michelin, dove aumenta dell'80%, e nel comparto Savigliano, dove sono emerse nuove esigenze di attività economiche legate alla new economy e all'esigenza di riutilizzare gli edifici esistenti, di fatto vincolati, che comportano la triplicazione della superficie destinata a tali attività (da 3000 a 9000 mq.). A seguito della riduzione del perimetro del Priu, la superficie da destinarsi a Parco viene ridotta del 5%.

E' importante, inoltre, sottolineare che in questa e nella successiva variante non sono più compresi, tra i soggetti intervenenti, le proprietà FS, METEC e la generica voce "altri".

La seconda variante all'Accordo di programma (2003)

La seconda modifica all'Accordo di programma, approvata nel 2003, deriva dalla necessità di recepire, all'interno del Priu; alcune esigenze esterne maturate nel corso dei mesi:

- la decisione di localizzare proprio all'interno del Priu alcune infrastrutture per le Olimpiadi Invernali 2006: si tratta del Villaggio per i giornalisti, destinato ad ospitare circa 3000 persone e progettato per essere riconvertito a funzione residenziale e servizi al termine dei Giochi Olimpici.
- la possibilità di accedere ad alcuni finanziamenti dell'Unione Europea per la realizzazione di attività economico-artigianali;
- la firma del protocollo di intesa tra RFI, Regione Piemonte e Città di Torino, che modifica il tracciato del passante prevedendo il passaggio sotto la Dora: ciò implica la revisione del tracciato del viale della Spina e delle relative intersezioni, determinando anche profonde modifiche al tracciato di Corso Mortara;
- l'adozione del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) con Delibera del C.C. n. 19 del 26/04/2001, che ha comportato una integrazione delle norme tecniche e un diverso disegno del Parco della Dora.

Il complesso del Villaggio Media e i finanziamenti comunitari alle imprese interessano i comprensori Vitali, Savigliano e Michelin Nord, comportando un aumento delle concentrazioni edificatorie destinate a residenza nei comprensori Vitali e Savigliano, e di quelle destinate a terziario e commerciale (“Eurotorino 1 e 2”) nei comprensori Vitali e Savigliano, che vengono sottratte per la maggior parte dal comprensorio Valdocco.

L’intervento olimpico comporta dunque un nuovo incremento dell’attività residenziale, anche a seguito della rinuncia a realizzare alcuni servizi della Pubblica Amministrazione e la nuova scuola elementare nel comprensorio Vitali, dove rimane la previsione di una struttura per l’assistenza all’infanzia.

L’interramento della ferrovia sotto la Dora comporta un notevole cambiamento dell’assetto viario, in quanto consente di realizzare il viale della Spina non più in sopraelevata, ma alla quota della viabilità circostante, e permette l’attraversamento di quest’ultimo con il sottopasso di Corso Mortara. Inoltre, lo studio di un diverso tracciato della linea ferroviaria Torino-Aeroporto di Caselle sembra apportare una diversa gerarchia tra le stazioni: la fermata Rebaudengo acquisirebbe il ruolo di stazione, mentre la stazione Dora diverrebbe una semplice fermata.

Gli scavi per l’interramento della Dora permetteranno di utilizzare il materiale di risulta per la realizzazione del Parco Dora, il cui progetto è stato oggetto di un master plan (o studio di fattibilità) che recepisce le previsioni del PAI e si propone di coniugare le esigenze di sicurezza con quelle di fruibilità, ovvero la realizzazione di nuovi argini con la continuità dei percorsi. In particolare, lo studio di fattibilità prende atto della difficoltà di realizzare la stombatura della Dora, a causa della mancata disponibilità dei proprietari dei siti dismessi ad accollarsi le spese della rimozione delle strutture. Esso propone dunque di realizzare la stombatura in alcuni tratti, mantenendo invece alcuni argini e parte del cassettonato di sostegno nei punti in cui è necessario creare attraversamenti tra le sponde.

Occorre rilevare che il progetto unitario del parco sarà realizzato con finanziamenti esterni al Priu, derivati dal Programma ministeriale di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile (Prusst) “EuroTorino”, che comprende le Zut di Spina 3 e di Castello di Lucento.

Infine, il perimetro del Priu subisce una variazione di modesta entità (circa 900 mq.) per includere un’area di proprietà Paracchi attualmente occupata da una bocciofila, la cui proprietà gratuita viene acquisita dalla città.

Una cospicua variazione del progetto iniziale, che non viene rilevata dai dati relativi alle superfici funzionali, riguarda le infrastrutture lineari; il progetto prevedeva infatti alcuni interventi innovativi, che in questa variante non sono confermati:

- la realizzazione delle reti (acqua, energia elettrica, teleriscaldamento, telefono, fibre ottiche) in tunnel multiservizi utilizzando cunicoli di varie dimensioni viene abbandonata per difficoltà operative e gestionali, per cui la variante conferma solo la previsione dei cavidotti destinati a contenere le reti telematiche, che verranno collocati sotto i marciapiedi;
- anche il progetto di un impianto di depurazione tecnologicamente avanzato che permettesse l’autonomia della rete fognaria della Spina 3 è stato abbandonato per convogliare la rete in progetto in quella esistente;
- infine, viene meno anche la previsione di una centrale termica per la produzione di acqua calda con un impianto a pompe di calore, capace anch’esso di rendere autonoma la Spina 3 dal punto di vista dell’energia termica, per poi diventare, in un secondo

momento, un complemento dell'impianto di teleriscaldamento della zona Nord. Nel frattempo la società AES ha modificato i propri indirizzi, prevedendo il potenziamento e la rilocalizzazione della centrale di cogenerazione esistente e rendendo quindi superfluo questo progetto, che è stato abbandonato.

In generale, questa variante modifica profondamente il progetto del Priu iniziale, arrivando quasi a snaturarlo: il Villaggio Media e l'accordo con le RFI cambiano non solo il mix funzionale, ma l'intero assetto formale dell'area; inoltre, vengono meno alcune innovazioni tecnologiche (i condotti multiservizi, l'impianto di depurazione etc.) che erano stati i cavalli di battaglia del programma originario.

Si tratta, in tutti i casi, di decisioni che dipendono da nuovi interessi maturati a seguito dell'emergere di situazioni (Giochi Olimpici, rilocalizzazione del Passante ferroviario e della centrale di cogenerazione) e vincoli (PAI e vincoli tecnologici) non prevedibili dal programma originario, che finiscono col modificarlo profondamente anche dal punto di vista sostanziale.

Elementi di innovazione

Il Priu Spina 3 ha una storia particolare: il progetto finale presenta una forte differenziazione rispetto agli obiettivi e alle previsioni iniziali, tanto che, durante questo, iter il programma sembra aver perso progressivamente la sua carica di innovatività, soprattutto dal punto di vista del prodotto finale.

1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

Come nel caso del Prin Spina 2, anche questo programma rientra tra le operazioni del "Progetto Speciale Spina Centrale" gestite dal Settore Progetti di Riassetto Urbano. Tra le quattro Spine, questo si presenta come il programma maggiormente complesso, sia dal punto di vista degli attori presenti, sia da quello delle risorse messe in campo, che rappresentano una notevole potenzialità di sviluppo e, al tempo stesso, un grosso problema a causa della loro forte compromissione. In un momento in cui il mercato è stagnante e un'operazione di riqualificazione della portata degli interventi previsti sulla Spina sembra difficilmente realizzabile, la partecipazione della Città al bando Priu con tutte e tre le aree della Spina rimanenti (Spina 1, 3 e 4) rappresenta una forte presa di posizione da parte del sistema amministrativo pubblico. L'impegno diretto nella promozione e nell'attuazione degli interventi previsti su quest'asse, infatti, non solo porta alla Città finanziamenti ingenti, ma rafforza la posizione del Comune sia nei confronti degli altri enti pubblici, sia nei confronti dei privati.

Dal punto di vista dei rapporti con gli enti pubblici, infatti, la possibilità di ricorrere all'Accordo di programma determina una forte propensione alla velocizzazione delle procedure per rimanere nei termini previsti dal bando, alla collaborazione con i livelli sovra-ordinati, in particolare con la Regione, e alla capacità di adattare il programma alle situazioni di contesto ed ai cambiamenti che si sono susseguiti nell'arco di più di un lustro. Ne deriva che questo caso è l'unico, tra quelli analizzati, in cui l'Accordo di programma subisce due varianti successive all'approvazione, per adattarsi alle varianti generali del Prg ed alle esigenze emerse in occasione delle Olimpiadi Invernali.

La Regione e la Provincia sembrano aver avuto un ruolo per lo più istituzionale, di collaborazione alla fase di montaggio dell'Accordo di programma e di verifica di conformità rispetto alle varianti in esso previste (cfr. allegato B.1).

Tab. 12. Griglia degli elementi di innovazione del Programma di riqualificazione urbana "Spina 3"

Ambito	Sotto Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	1. Flessibilizzazione procedurale	3 Accordi di programma per la variante e 2 successive modifiche Conferenze dei servizi per l'istruttoria e le controdeduzioni alle osservazioni	Invito pubblico concorrenziale Riferimento alla sola fattibilità finanziaria come previsto dal bando	Opere pubbliche realizzate anche grazie al contributo straordinario (richiesto dal bando)	Utilizzo degli strumenti dell'Accordo di programma e della Conferenza dei servizi
	2. Cultura della responsabilità	/	Collaborazione con la Provincia e la Soprintendenza	/	/
	3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Istituzione del "Progetto Speciale Spina Centrale" affidato al settore Progetti di Riassetto Urbano	Leadership tecnica più che politica	La struttura segue tutti i progetti di riqualificazione lungo la Spina Centrale	Apprendimento della capacità di lavorare insieme all'interno dello stesso settore
2. Partenariato pubblico-privato	1. Superamento dell'imparzialità della PA	Utilizzo del convenzionamento con i privati proprietari e dell'atto unilaterale d'obbligo	Necessità di convenzionarsi con il privato e superamento della paura del rischio di investimento	/	/
	2. Co-responsabilizzazione del privato	Abbassamento dell'indice di edificabilità con il conseguente abbassamento delle dotazioni a standard	Adeguamento del programma e del piano alla contingenza di mercato	/	Le vicende legate alle FS fanno intensificare l'intermediazione tra PA e privato
	3. Costruzione del consenso	/	/	/	/
3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	1. Integrazione funzionale	/	Previsione di interventi caratterizzati da mix funzionale	/	L'applicazione del concetto di progettazione integrata viene lasciata alle previsioni di Prg e alle varianti successive alle previsioni di Prg
	2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	/	/	/	/
	3. Sinergia tra politiche	Utilizzo di risorse finanziarie provenienti da: <ul style="list-style-type: none"> • Prusst • Finanziamenti UE per PMI 	Connessione dell'ambito al tema generale della Spina. Idea strutturante della Spina e del Parco Dora. Utilizzo del patrimonio industriale esistente.	Base per il Prusst EuroTorino, che dà la possibilità di affrontare con cura il difficile tema del progetto delle bonifiche e del ripristino degli argini della Dora. Aumento del mix funzionale e dei finanziamenti.	Individuazione della necessità di concetti forti e strutturanti delle azioni integrate su parti di città, come il concetto della "Spina"
4. Rapporto col piano	1. Superamento delle rigidità del Prg	Realizzazione di 2 varianti generali al Prg	Utilizzo del programma per la verifica e l'adeguamento del Prg rispetto alle esigenze contingenti	Variante della "Spina" modifica in modo permanente i parametri urbanistici di tutto l'asse	Riconoscimento della rigidità del piano e della necessità di coordinamento tra le azioni nella città
	2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	Utilizzo del programma per implementare la politica di riqualificazione urbana lungo l'asse della Spina	Principio di coerenza con il programma Corona Verde e il Ptcp	/	Riconoscimento della necessità di un quadro strutturale con obiettivi prestazionali piuttosto che parametri rigidi
5. Qualità urbana e ambientale	1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	Incarico all'Arch. Buffy per studiare la progettazione architettonica integrata dell'ambito sud	Maturazione di conoscenze per affrontare il problema della bonifica di aree fortemente compromesse	Rilevamento di incoerenza e autoreferenzialità tra gli episodi architettonici	Consapevolezza della necessità di una progettazione più attenta al prodotto finale (dibattiti, articoli su giornali etc).
	2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Definizione preventiva, dell'ambito di riferimento del programma nell'ambito del Prg	Previsione di interventi strategici per la città (Potenziamento della Stazione Dora, Parco della Dora, Impianto di depurazione, Centrale termica di cogenerazione)	/	Gli interventi sono considerati strategici nell'ambito di politiche di marketing urbano legate all'insediamento di nuove attività a Torino e dei Giochi Olimpici di Torino 2006

La collaborazione con la Soprintendenza avviene con le stesse dinamiche riscontrate nel caso di Spina 2 per l'individuazione delle preesistenze industriali di carattere storico-artistico da preservare; parimenti, in questo caso risulta difficile inquadrare il ruolo nel processo delle FS. Si tratta, infatti di un soggetto pubblico che, nel corso della vicenda, ha assunto generalmente atteggiamenti da privato, in quanto la società che si occupa del patrimonio immobiliare è la Metropolis spa. Anche se le trasformazioni previste dal Priu riguardavano il tracciato della ferrovia e il ruolo della Stazione Dora, fin dall'inizio dell'iter di formazione del Priu le FS non compaiono tra gli attori coinvolti dal programma, ma addirittura presentano ricorso all'Accordo di programma. In generale, come già rilevato per Spina 2, i rapporti tra la Città e le FS per la partecipazione ai programmi di riqualificazione lungo la Spina centrale sono sempre stati tesi: le FS, nonostante l'invito, tendono a non partecipare o a esprimere il loro dissenso sui programmi e sulle operazioni immobiliari e perequative che ne derivano¹⁷⁸. Solo negli ultimi anni i rapporti tra Comune di Torino ed FS si sono normalizzati e si è arrivati ad una collaborazione formale, in particolare con la seconda modifica all'Accordo di programma che prevede l'interramento della Dora e la revisione dei rapporti tra le diverse stazioni e tra i sistemi di mobilità su ferro e su gomma.

Dal punto di vista delle innovazioni di prodotto, gli operatori indicano come effetto di lungo corso l'acquisizione della capacità di collaborare all'interno del settore Progetti di Riassetto Urbano, nonché di fare squadra con competenze tecniche prima non utilizzate, come esperti nella realizzazione di analisi di fattibilità in relazione alle bonifiche necessarie per l'area a parco¹⁷⁹. Inoltre, la realizzazione del programma è stata affiancata da parte ministeriale da una serie di iniziative per il monitoraggio e lo scambio di esperienze: dalla realizzazione di pubblicazioni di monitoraggio alla partecipazione a convegni relativi a rassegne dei programmi. In questo senso, la partecipazione al Priu nazionale ha permesso al Comune di "mettersi in rete" con altre città e operazioni simili: non è un caso che l'Audis (Associazione Italiana Aree Dismesse) nasca a Torino proprio in relazione al dibattito in corso a metà anni Novanta sulle possibilità di trattamento delle aree industriali. Inoltre, le riflessioni dell'ultimo decennio hanno portato a considerare Spina 3 come un caso emblematico di complessità e di buone pratiche per affrontarla, tant'è che questo intervento è citato in numerose pubblicazioni relative a temi di riqualificazione urbana, recupero di aree dismesse, partenariato col privato per l'attivazione di ingenti investimenti finanziari.

2. Partenariato pubblico – privato

La Città vede nella partecipazione al bando Priu con tutte e tre le aree della Spina rimanenti (Spina 1, 3 e 4)¹⁸⁰ la possibilità di attuare un forte "effetto locomotiva" in un momento in cui il mercato sembra stagnante. La formazione del Priu e l'attivazione di ingenti finanziamenti danno fiducia ad un sistema urbano che sta cambiando, confermando la volontà di non lasciare le previsioni del Prg "sulla carta", ma di trasformare un futuro scenario desiderabile in uno scenario possibile.

In questo quadro, il Comune ha agito da *network manager*, investendo tempo e risorse, soprattutto politiche e di consenso, nella gestione di un numero rilevante di soggetti

¹⁷⁸ L'intervista ad un funzionario tecnico della città di Torino ha permesso di ricostruire i rapporti intercorsi tra FS e Comune di Torino (Cfr. Cabodi, Ciaffi, Lingua 2004).

¹⁷⁹ Si tratta, infatti, di un'area pubblica o ceduta gratuitamente al Comune sulla quale l'Ufficio in questione è chiamato ad intervenire in modo diretto, dalla progettazione all'implementazione.

¹⁸⁰ L'ambito di Spina 2 è già stato finanziato con i fondi del programma integrato di intervento ex lege 179/92 denominato "Prin Spina 2" (cfr. paragrafo precedente).

privati, proprietari delle aree. La gestione di questi soggetti privati è stata complessificata dal fatto che, mentre in fase di definizione del programma il Comune si è relazionato con i proprietari delle aree, una volta ottenuti i finanziamenti sono subentrati gli operatori immobiliari, determinando un netto cambio di interlocutori.

Per affrontare i soggetti che apportano al processo di definizione degli obiettivi le loro risorse politiche o economico-finanziarie, il Comune ha assunto il ruolo di mediatore tra interessi forti talvolta non coincidenti, adottando una strategia di azione di tipo esclusivo. Inoltre, in questo processo mancano del tutto gli interlocutori “deboli”: gli abitanti, le associazioni (da quelle sociali e sportive a quelle religiose), che sono stati coinvolti solo in seguito, attraverso ordinari meccanismi di consultazione come le riunioni di Circoscrizione per comunicare gli interventi in progetto (cfr. allegato B.2).

Per gli operatori pubblici la scelta di non coinvolgere abitanti e associazioni fin dalle fasi di definizione del programma è stata inevitabile, sia per il fatto che nelle zone su cui il programma interviene, prima a vocazione esclusivamente industriale, non sono presenti abitanti, sia a causa della complessità delle trasformazioni, dei tempi stretti per presentare il Priu al Ministero e della già grande difficoltà di trovare accordi tra i partner forti, pubblici e privati. Ciò implica che la partecipazione e il coinvolgimento preventivo degli abitanti non solo non tiene assolutamente in considerazione le zone ai margini del Priu, ma è considerata come inutile e controproducente nella dinamica di montaggio e implementazione del programma. In buona sostanza, il fatto di non aver avviato pratiche di partecipazione dei cittadini sembra essere giustificato proprio dalla complessità e dalla dimensione del programma.

3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

Il tema dell'integrazione si declina soprattutto nei termini di integrazione funzionale e tra risorse economiche (cfr. allegato B.3).

Il programma esprime la volontà di arricchire il mix funzionale di questo comparto urbano caratterizzato da una forte identità produttiva. L'inserimento di funzioni nuove come la residenza, i servizi urbani e attrezzature urbane di un certo rilievo quali il Parco della Dora e l'Envipark accanto alle funzioni produttive ancora esistenti, è sicuramente il tratto distintivo di questo programma. Nonostante la volontà di intraprendere la strada di una maggiore diversificazione funzionale rispettando l'identità dei luoghi, non è immediato cogliere quali siano le connessioni logiche, fisiche e gestionali che il programma promuove tra queste nuove funzioni e quelle preesistenti e tra la parte di città oggetto di trasformazione e quella ai margini, che continua a caratterizzarsi fortemente come “barriera operaia”.

L'integrazione economica è l'altro aspetto rilevante del programma: la presenza di risorse pubbliche consistenti ha costituito uno stimolo per gli operatori privati ad innescare trasformazioni che diversamente non sarebbero mai decollate. La presenza di capitali pubblici ha rappresentato una garanzia per gli investitori privati, che in questo modo hanno aderito al programma di riqualificazione investendo capitali propri¹⁸¹. Il tema dell'integrazione sociale è forse quello meno frequentato. Questo Priu è caratterizzato da un'importante quota di edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata e a libero mercato destinata alla locazione, che dovrebbe dare una risposta a particolari esigenze abitative. Tuttavia, non sono previste delle azioni

¹⁸¹ Interessante a questo proposito il ruolo del comune di Torino che, essendo, proprietario di aree, ha agito sia come operatore immobiliare sia come coordinatore delle operazioni.

specifiche riguardanti l'inserimento di questa importante quota di residenti in un contesto urbano che, una volta completato, porterà all'insediamento di 16.000 abitanti.

4. Rapporto col piano

Il Priu si inserisce nella visione del nuovo assetto della città di Torino delineato dal Prg vigente e, grazie ai finanziamenti ministeriali diventa strumento attuativo dello stesso. In particolare, il Priu attua l'obiettivo di riequilibrio del settore nord della città perseguito dal Prg: gli stessi operatori sottolineano che non sarebbe stato possibile realizzare tale obiettivo senza i finanziamenti ottenuti grazie a questo programma. La situazione del mercato immobiliare locale e, più in generale, la stasi economica che stava vivendo la città negli anni Novanta scoraggiavano gli investitori privati e i proprietari degli immobili a dare avvio a un processo di bonifica e riqualificazione urbana di così vasta portata senza la certezza di un ritorno economico.

Se, da un lato, il Priu ha rappresentato un'opportunità per attuare le previsioni del Prg, dall'altro è stato anche occasione per operare delle modifiche (anche profonde) alle trasformazioni indicate nello strumento di piano per adattarle alle nuove situazioni contingenti (cfr. allegato B.4). Il primo Accordo di programma, siglato nel 1998, prevede infatti una variante al Prg vigente comportante la riduzione della superficie territoriale, la modifica degli indici di edificabilità (da 0,6 a 0,7 mc/mq), l'adeguamento della dotazione di servizi pubblici, la modifica del disegno urbano. Inoltre, attraverso questo Priu e il Prin di Spina 2 emerge la necessità di una variante per le aree produttive, orientata a preservare alcuni esempi di archeologia industriale e le attività ancora presenti sul territorio, invece di procedere alla demolizione *tout-court* del comparto. Nell'obiettivo più generale della riqualificazione, infatti, il mantenimento delle attività artigianali ancora in essere non era previsto dal Prg, che prevedeva invece una sostituzione completa delle attività produttive con quelle residenziali e terziarie.

Il laborioso processo di definizione di queste varianti al Prg indica che i programmi si sono sviluppati sostanzialmente in un'ottica di conformità sostanziale e normativa allo strumento di piano. Il programma di Spina 3 si confronta in termini di coerenza con altri strumenti di programmazione che insistono sul medesimo territorio: il Piano territoriale di coordinamento provinciale e il progetto Corona Verde finanziato dal Docup 2000-2006. Nei documenti relativi alle varianti emerge invece con forza il fatto che il Priu non mostri incompatibilità con il Prg vigente, tuttavia le varianti rappresentano adattamenti normativi in un'ottica di conformità normativa e sostanziale. In particolare, gli aggiustamenti incrementali determinati dalle varianti derivate dai programmi complessi hanno garantito una maggiore fattibilità degli interventi (variante al Prg per l'abbassamento degli indici di edificabilità nella Spina Centrale) e il mantenimento dell'identità industriale (variante delle aree produttive).

I programmi complessi hanno rappresentato le procedure attuative all'interno delle quali verificare gli obiettivi del piano e modificarli in senso migliorativo, anche se sono state necessarie addirittura due varianti generali al Prg. Emerge la necessità di concepire diversamente il rapporto tra questi programmi e gli strumenti ordinari di pianificazione: da un rapporto di conformità formale e sostanziale ad uno di compatibilità di obiettivi. Si auspica infatti che gli strumenti ordinari si trasformino in quadri generali di insieme, all'interno dei quali il cambiamento delle previsioni possa confrontarsi con gli obiettivi in termini di coerenza piuttosto che di conformità, riducendo così i tempi e i costi delle varianti.

5. Qualità urbana e ambientale

Il Priu di Spina 3 affronta il tema della qualità soprattutto in un'ottica prettamente urbana, in relazione ai temi:

- del potenziamento delle connessioni con il resto del territorio,
- del ruolo territoriale dell'ambito considerato
- degli interventi volti al miglioramento della sostenibilità urbana.

Il tema del potenziamento delle connessioni con il resto del territorio riguarda soprattutto i progetti relativi alla ferrovia e la revisione della viabilità interna all'area. Il Priu originario avrebbe dovuto connettere la Stazione Dora con l'aeroporto di Caselle, assegnandole un ruolo di primo piano nelle dinamiche della mobilità su ferro di livello metropolitano. Con le successive varianti, il ruolo della stazione Dora viene ridimensionata a seguito dello studio di un nuovo tracciato della linea di connessione con Caselle. Anche la revisione della viabilità interna è stata assai ridimensionata: rimane l'interramento del passante sotto la Dora che, attraverso l'eliminazione di una importante barriera fisica, cambierà l'assetto di questa parte della città.

Riguardo al ruolo territoriale dell'ambito, la Spina 3 si caratterizzerà soprattutto per la presenza di alcune attrezzature di eccellenza quali Envipark (Eurotorino) e il Parco della Dora. Sostanzialmente però si rileva la mancanza di una coerenza di fondo a livello morfologico e di disegno urbano. Per un maggiore controllo di queste variabili, la Città ha ritenuto opportuno ricorrere alla figura dell' "architetto coordinatore", nella persona dell'architetto francese Jean Pierre Buffi (cfr. allegato B.5), che tuttavia è intervenuto in una fase troppo avanzata del programma, quando ormai i progetti in alcune aree erano già definiti ed i progettisti non gradivano interferenze¹⁸².

Gli ambiti di intervento che avrebbero dovuto caratterizzare il Priu dai punti di vista della sostenibilità fanno capo alla creazione del vasto Parco della Dora e alla realizzazione di infrastrutture tecnologicamente avanzate quali la centrale termica con pompa di calore e teleriscaldamento, l'impianto di depurazione in cui convogliare la rete fognaria e le reti in tunnel multiservizio (acqua, teleriscaldamento, energia elettrica, telefono e fibre ottiche). Questi ultimi sono però stati abbandonati nell'ultima variante del 2003, facendo perdere buona parte della portata innovativa del programma in merito al tema della sostenibilità urbana.

In relazione all'identità, il Priu riguarda un settore urbano da sempre caratterizzato dalla presenza di attività produttive e per questa ragione "slegato" dal resto della città. Si tratta quindi di un ambito connotato da una forte identità industriale (per quanto problematica questa possa essere oggi) e caratterizzato dalla presenza di ampi spazi liberi, di spazi edificati (i fabbricati industriali dimessi), di spazi verdi (la Dora e il suo bacino). Ai suoi margini si trovano quelli che erano i quartieri operai, a loro volta caratterizzati da una forte identità, anche se in via di trasformazione. Se dunque, la capacità di creare o rafforzare l'identità dell'ambito sembra derivare genericamente dall'inserimento di nuove funzioni e dalla riqualificazione fisica, gli operatori paventano il rischio che queste aree con una forte connotazione di "barriere operaie" perdano la loro identità storica e vengano completamente snaturate¹⁸³.

¹⁸² A proposito delle vicende formali e stilistiche che hanno interessato i diversi comparti, si veda Molinari (2004).

¹⁸³ Un funzionario tecnico della città di Torino rileva che le barriere operaie presenti ai margini del Priu di Spina 3 hanno connotazioni precise e la trasformazione, pur investendole solo parzialmente, rischia di snaturare la loro identità imponendo modelli tipologici che non appartengono loro (cassette a schiera, ...).

L'ultima variante del 2003 riconosce questa identità "industriale" del quartiere e propone una via alla riqualificazione a partire da queste specificità, arricchite da nuove funzioni con la finalità di legare il quartiere al resto della città. A questo proposito, è importante sottolineare che, sulla medesima area, insistono anche un Prusst – i cui finanziamenti verranno utilizzati per la realizzazione del Parco della Dora – e sono stati erogati dei finanziamenti da parte dell'Unione europea che hanno consentito di rivedere il mix funzionale attraverso la realizzazione di strutture artigianali.

Questi elementi consentono di affermare che le trasformazioni previste dal Priu partono dal riconoscimento delle specificità del contesto, anche se tale identificazione avviene a prescindere dalla partecipazione attiva dei soggetti locali deboli e le risorse valorizzate sono principalmente materiali.

Quanto all'aumento dell'identità e della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'area in oggetto, gli interventi sono considerati strategici nell'ambito di politiche di marketing urbano legate all'insediamento di nuove attività a Torino, nonché per la presenza di poli logistici per i Giochi Olimpici di Torino 2006. Tra questi, alcuni interventi (centro commerciale, Envipark) hanno già contribuito a cambiare l'immagine percepita all'esterno di questo territorio, tuttavia si dovrà attendere la conclusione dei lavori per comprendere se effettivamente si è raggiunto l'obiettivo di cambiare volto a questa parte degradata della città.

5.2.4 Il Cdq di via Arquata

Descrizione del programma

"Via Arquata" è la denominazione di un quartiere di edilizia popolare costruito negli anni venti dall'Iacp (Istituto Autonomo Case Popolari)¹⁸⁴ come quartiere operaio di circa 500 alloggi in una zona che, pur essendo in posizione centrale, nella zona più ricca della città (Crocetta, circoscrizione 1), si trova in posizione defilata, separato dal tessuto urbano circostante da due rami della ferrovia e da un cavalcavia. Nel dopoguerra, per rispondere all'emergenza casa, il quartiere venne ampliato fino ad arrivare a circa 800 unità, e nel 1968 si costruì la sede dell'Iacp.

Già negli anni Settanta si presentavano problemi di degrado fisico degli edifici, che subirono via via operazioni di manutenzione negli anni Ottanta. I principali problemi che si trova ad affrontare il quartiere emergono in quegli anni e sono fondamentalmente dovuti a due ordini di motivi:

- da un lato, in concomitanza con la chiusura dei manicomi, l'Iacp comincia ad applicare una politica di assegnazione degli alloggi popolari del quartiere che dà priorità ai casi sociali maggiormente gravi, in particolare a disoccupati e malati mentali autosufficienti
- dall'altro lato, negli anni Ottanta, la politica della "prima casa" ha come diretta conseguenza la privatizzazione degli alloggi di edilizia popolare attraverso l'acquisto da parte degli inquilini stessi.

Nel corso degli anni Ottanta, dunque, il quartiere assiste ad un lento declino, a causa della concentrazione di casi sociali (in quanto più della metà del patrimonio edilizio è di

¹⁸⁴ Oggi denominato ATC (Agenzia Territoriale per la Casa).

proprietà dell'IACP, quasi 500 appartamenti) e della conseguente difficoltà nella privatizzazione degli alloggi. Al degrado fisico si aggiunge quindi quello sociale, dato dall'abbassamento del reddito medio e della mixità sociale, e nascono i primi attriti da parte dei residenti che hanno acquistato la loro casa e si trovano in una situazione di degrado e di emarginazione.

I principali problemi che affliggono il quartiere a inizio anni Novanta sono dunque dati da:

- degrado fisico degli edifici e degli spazi pubblici
- degrado sociale e mancanza di identità, dato dalla composizione sociale del quartiere, dalla monofunzionalità residenziale e dall'assenza di servizi e centri di aggregazione,
- isolamento dal resto della città, che da fisico è diventato condizione di separazione e marginalità sociale, determinando anche una immagine negativa del quartiere all'esterno.

Tali problematiche emergono nell'ambito dello studio commissionato nel 1995 dalla Circoscrizione all'associazione Avventura Urbana, per individuare possibili soluzioni di riqualificazione fisica e di rigenerazione sociale del quartiere. Svolto anche con il coinvolgimento degli abitanti e delle istituzioni, il rapporto individua alcune ipotesi progettuali e possibili linee d'azione miranti al recupero degli edifici, alla riqualificazione dello spazio pubblico e dei cortili interni, all'inserimento di servizi negli spazi vuoti disponibili e al miglioramento della viabilità interna. Tuttavia, tali proposte non trovano riscontro pratico per mancanza di fondi, determinando un senso di frustrazione e di sfiducia negli abitanti che erano stati coinvolti dall'indagine.

Qualcosa si muove nel 1997, con la nascita del Progetto Speciale Periferie (PSP), mirato a sviluppare pratiche di rigenerazione sociale attraverso la partecipazione attiva degli abitanti. Tra queste, nel quartiere di via Arquata si ipotizza l'attivazione di un laboratorio sperimentale per l'attuazione di politiche integrate di riqualificazione fisica e sociale. Una prima sperimentazione è rappresentata dal progetto di animazione socio-culturale denominato "Arquataestate '98", che coinvolge alcune organizzazioni locali e crea reti importanti tra gli abitanti e le associazioni.

Nello stesso periodo esce il bando dei Contratti di quartiere, e il caso di via Arquata viene presentato tra le richieste di finanziamento, riprendendo le ipotesi progettuali maturate nell'ambito dello studio di Avventura Urbana e sviluppate ulteriormente nell'ambito di un tavolo sociale cui partecipano le istituzioni pubbliche e le organizzazioni del terzo settore dalle associazioni sindacali alla parrocchia¹⁸⁵. Nell'ottica dell'approccio integrato, il Contratto di quartiere prevede azioni per un importo complessivo di circa 17 milioni di Euro (circa 33 miliardi di Lire), da attuare nell'arco di tre anni, che riguardano:

- il recupero edilizio di 39 edifici dell'ATC attraverso la risistemazione dei tetti, delle facciate e delle parti comuni e il recupero degli impianti interni di 50 edifici;

¹⁸⁵ Al tavolo sociale partecipano: da parte dei servizi pubblici, per la Città di Torino, i referenti del Progetto Speciale Periferie - Divisione Decentramento; per la Circoscrizione 1 Centro-Crocetta, i referenti del Servizio Socio-Assistenziale Crocetta; per l'Asl 1 TORINO, i referenti del Distretto Sanitario 1 e del Dipartimento di Salute Mentale. Da parte delle organizzazioni no-profit, le Organizzazioni Sindacali, le Parrocchie della zona, i comitati di cittadini, e i referenti delle organizzazioni del terzo settore (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale) già presenti nell'area, ed in parte operanti attraverso convenzioni con la Città di Torino e con l'Asl 1 Torino.

- la riqualificazione degli spazi pubblici e privati, sia dal punto di vista dell'inserimento di servizi (attraverso la creazione di un centro d'incontro, un centro di aggregazione giovanile, un locale per il pubblico spettacolo e il cinema di quartiere, il sostegno alla bocciofila esistente), sia dal punto di vista delle urbanizzazioni (attraverso la trasformazione della viabilità secondaria in viabilità a priorità pedonale, la sistemazione dei parcheggi e la creazione di posti auto condominiali, la sistemazione dei cortili e il posizionamento di barriere antirumore lungo la ferrovia);
- lo sviluppo occupazionale e sociale del quartiere, attraverso il presidio integrato dei servizi ad opera del Laboratorio di quartiere coordinato da una Agenzia per lo Sviluppo locale. Le azioni socio-occupazionali previste riguardano l'auto-manutenzione del quartiere, l'assistenza domiciliare di condominio, lo svolgimento di attività culturali e ricreative, l'attivazione di un servizio di lavanderia, la creazione di uno sportello di segretariato sociale, nonché azioni finalizzate alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo.

Il Contratto di quartiere di Via Arquata non solo ottiene il finanziamento di 10 milioni di euro (pari a 20 miliardi di lire) classificandosi al 2° posto della graduatoria nazionale, ma ottiene ulteriori finanziamenti per l'Edilizia Residenziale Pubblica dalla Regione, per un importo pari a pari a 500.000 euro (1 miliardo di lire).



Figura 5. L'ambito del Contratto di quartiere "Via Arquata"; in viola e azzurro, gli spazi pubblici coperti e scoperti oggetto dell'intervento (Fonte: <http://www.comune.torino.it/periferie/CdQ/Arquata2/index2.htm>).

La stipula del Protocollo di Intesa tra la Città di Torino, il Ministero dei LL.PP. e l'ATC avviene il 18 aprile 2000, in concomitanza con la promozione di un Accordo di programma tra le Amministrazioni pubbliche per l'individuazione di azioni integrate tra l'Asl n. 1 e la Circoscrizione 1, con riferimento agli operatori delle imprese sociali in convenzione e ai rispettivi Servizi Sanitari e Socio assistenziali.

Durante l'iter che porta alla stipula del Protocollo di intesa, nel quartiere viene inaugurato il "Laboratorio di sviluppo locale", previsto fin dalla nascita del PSP, cui vengono assegnati degli operatori sociali stabili incaricati di promuovere le iniziative di sviluppo sociale previste dal Cdq nel quartiere e di costituire il *trait d'union* con il lavoro del tavolo sociale. Il laboratorio diventa il luogo fisico dell'Agenzia per lo Sviluppo Locale, costituita a maggio 2000 dai membri del tavolo sociale e finalizzata a sostenere e pubblicizzare le azioni del Programma di Accompagnamento Sociale (PAS)¹⁸⁶, nonché a realizzare attività di formazione e informazione per gli operatori dei servizi sociali, sanitari e scolastici.

Al momento è possibile rilevare l'impatto degli interventi sociali in termini di formazione di capitale sociale e di creazione di una maggiore identità nel quartiere, ma questa non trova riscontro nel miglioramento fisico, perché gli interventi di riqualificazione sono ancora in via di realizzazione e riguardano per lo più singole parti di edifici.

Elementi di innovazione

1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

Questo programma è generalmente considerato in letteratura come esempio di *best practice* (Fubini 2001, Città di Torino 2001) grazie ad alcuni caratteri distintivi che ne hanno fatto un modello soprattutto dal punto di vista della gestione e delle azioni sociali contenute nel Contratto di quartiere: «lo sforzo più consistente all'interno del processo di formazione del programma è stato quello di coordinare intorno ad un progetto un numero elevato di attori e competenze. In particolare si sono dovute mettere insieme preventivamente disponibilità (politiche, finanziarie, progettuali, attuative) di enti pubblici diversi (Comune, Circoscrizione, Regione, ATC) e all'interno della stessa struttura comunale, di assessorati, divisioni e settori diversi. La cosa ha comportato alcune difficoltà, ma nel compenso è proprio su questo versante che si è ottenuto uno dei risultati più interessanti, registrando un atteggiamento sostanzialmente collaborativo e una disponibilità alla individuazione di soluzioni innovative nello sciogliere alcuni nodi procedurali non semplici» (Ministero Infrastrutture e Trasporti, 2002, p. 52).

¹⁸⁶ Il Programma delle iniziative promosse nell'ambito del PAS prevede: realizzazione di materiale editoriale da diffondere fra i cittadini residenti nell'area di Via Arquata e da distribuire in alcuni luoghi significativi della Circoscrizione 1; evento sul territorio, durante il quale viene presentato il Programma di Integrazione alle Azioni Sociali ed allestita una mostra con i disegni esecutivi realizzati dai progettisti ATC e dai progettisti del Comune relativi agli interventi edilizi e urbanistici; un'iniziativa pubblica, prevista all'inizio dell'anno 2001 rivolta ai soggetti pubblici e del Terzo Settore, di presentazione del Programma e di focalizzazione degli aspetti innovativi e dei nodi critici del processo che ne ha permesso la realizzazione; pubblicazione del report del progetto europeo "Cambiare la cultura dell'organizzazione" promosso dalla Città di Torino (Settore Relazioni Internazionali e Progetto Periferie) che ha analizzato il progetto POM "Donne protagoniste dello sviluppo locale" e l'attività di inserimento lavorativo e sociale di persone in carico al DSM realizzati in connessione con il Contratto di quartiere di Via Arquata. (<http://www.comune.torino.it/periferie/CdQ/Arquata2/index2.htm>).

Tab. 13 Sintesi degli elementi di innovazione del Cdq Via Arquata

Ambito	Sotto Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	1. Flessibilizzazione procedurale	/	/	/	/
	2. Cultura della responsabilità	Istituzione di un tavolo di confronto permanente, il Tavolo sociale, cui partecipano anche gli enti pubblici	Attivazione di reti di collaborazione tra il Comune ed altri enti pubblici (Asl)	/	/
	3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Gestione del programma nell'ambito del Progetto Speciale Periferie	Leadership tecnica e politica forte	Utilizzo della struttura per tutti i progetti partecipativi della città	Apprendimento della capacità di lavorare a progetti straordinari Sviluppo di capacità progettuale della pubblica amministrazione
2. Partenariato pubblico-privato	1. Superamento dell'imparzialità della PA	Istituzione di un tavolo di confronto permanente (Tavolo sociale) cui partecipano oltre agli enti pubblici il privato sociale e il no profit	Promozione del programma finalizzata all'attivazione di risorse del privato sociale	Fondazione dell'Agenzia di Sviluppo Locale di Via Arquata	Creazione di un partenariato permanente per la promozione dello sviluppo locale
	2. Co-esponsabilizzazione del privato	/	/	/	/
	3. Costruzione del consenso preventivo	Incontri di "negoziazione creativa" con gli abitanti	Attenzione al massimo coinvolgimento nel progetto di tutti gli attori, compresi quelli deboli	Sviluppo di iniziative autogestite dagli abitanti	Empowerment degli abitanti
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	1. Integrazione funzionale	Inserimento di servizi (lavanderia, centro incontri)	/	/	/
	2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	Iniziative di animazione Arquataestate Piano di Accompagnamento Sociale Creazione di un Laboratorio di sviluppo locale	Organizzazione e coordinamento delle attività nel quartiere	Utilizzo del Laboratorio per lo sviluppo locale come luogo fisico in cui si esplicita l'attività dell'agenzia	/
	3. Sinergia tra politiche	Sinergie con il progetto Agopolis finanziato da fondi dell'Unione Europea	/	Sinergie col progetto Donne Protagoniste dello Sviluppo Locale	/
4. Rapporto col piano	1. Superamento delle rigidità del Prg	/	/	/	/
	2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	/	/	/	/
5. Qualità urbana e ambientale	1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	Manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici	Miglioramento dell'immagine del quartiere per i suoi abitanti	/	/
	2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Miglioramento dell'accessibilità interna	/	/	/

Tra gli elementi innovativi dal punto di vista delle istituzioni che partecipano al programma, occorre indicare in primo luogo il ruolo dell'Assessorato al decentramento e all'integrazione urbana del Comune di Torino (cfr. allegato C.1). Il "Progetto Speciale Periferie – Azioni di sviluppo locale partecipato" attivato a fine 1997 rappresenta un caso unico in Italia di formazione di una iniziativa interdisciplinare, non riconducibile alle competenze esistenti all'interno dell'amministrazione.

Si tratta di una iniziativa dedicata allo sviluppo di una politica unitaria di rigenerazione urbana, per contrastare il degrado fisico e sociale delle periferie, attraverso azioni di sviluppo locale, integrate e improntate al coinvolgimento diretto dei cittadini nelle scelte di trasformazione urbana, per ricostruire l'identità locale e il senso di appartenenza. A questo scopo, nelle zone individuate come necessitanti di riqualificazione, il Comune prevede l'insediamento di un Laboratorio di quartiere finalizzato a diventare un punto di riferimento per i cittadini, dove possono avere informazioni relative ai programmi di riqualificazione e contribuire con loro proposte. Questo luogo rappresenta anche il punto d'incontro per l'insediamento di un gruppo di lavoro atto a elaborare proposte progettuali di carattere fisico, urbanistico e socio-occupazionale, composto da rappresentanti della Pubblica Amministrazione, dei Comitati di quartiere, delle Organizzazioni Sindacali, dell'Associazionismo sportivo, culturale, ambientalista, della Cooperazione sociale, del Volontariato, di Imprese private, di Ordini professionali di architetti ed ingegneri, delle Scuole. Anche in via Arquata tale il Laboratorio di quartiere diventa simbolo della presenza attiva dell'amministrazione sul territorio. Qui si incontra il Tavolo sociale, che ha portato alla definizione degli interventi da inserire nel Cdq.

Il connubio tra il Progetto Speciale Periferie e i programmi complessi deriva dalla contemporanea sperimentazione di azioni di sviluppo locale partecipato nei Pru di via Artom, via Ivrea, e C.so Grosseto, dove la Città di Torino decide di affiancare al progetto di riqualificazione fisica appositi Piani di Accompagnamento Sociale (Pas) per implementare azioni di contrasto al degrado sociale.

Su questo fronte è come se l'Assessorato al Decentramento avesse messo in atto, attraverso l'iniziativa PSP, un sistema virtuoso di apprendimento, finalizzato ad implementare l'azione sociale nei programmi integrati, e strutturato nelle seguenti tappe:

1. partecipazione ai bandi regionali dei Pru, con utilizzo dei piani di accompagnamento sociale perché richiesti dall'applicazione, a livello regionale, dei criteri di valutazioni del programma Urban, tra i quali assume un peso anche la presenza di interventi di carattere sociale e rigenerativo;
2. partecipazione al bando nazionale dei Cdq, utilizzando gli stessi strumenti sperimentati nei Pas in un contesto in cui le azioni sociali sono specificatamente previste. Sperimentazione, in questa occasione, del laboratorio di quartiere e dell'Agenzia di sviluppo locale;
3. contestuale partecipazione al bando nazionale per il finanziamento europeo del programma comunitario Urban II nel quartiere Mirafiori, dove vengono implementate le esperienze del Contratto di quartiere e dei Pas precedenti.

Il Contratto di quartiere di via Arquata rappresenta quasi la maturazione delle precedenti esperienze di Pru integrati con i Pas, presentandosi come un programma di consolidamento dell'esperienza e di apertura verso un ulteriore procedura concorsuale di accesso ai finanziamenti, quella del programma Urban II: in questo senso, il Cdq si

trova quindi come punto intermedio tra la partecipazione a bandi di finanziamento regionali e la partecipazione a bandi nazionali.

Nel quadro locale del quartiere di via Arquata, il Settore responsabile del Progetto Speciale Periferie occupa il duplice ruolo di supervisione generale del progetto e di coordinamento operativo locale attraverso gli strumenti del Tavolo sociale e della Agenzia per lo sviluppo locale.

2. Partenariato pubblico – privato

Il partenariato è uno dei punti forti del Contratto di quartiere, al punto che i soggetti partecipanti sono molto numerosi e appartengono principalmente al privato sociale.

La sede del partenariato è il cosiddetto *Tavolo sociale*, istituito nel dicembre 1997, a seguito dello studio di Avventura Urbana, per definire i possibili interventi finalizzati al superamento dei problemi del quartiere. Con l'avvento del bando per i Cdq, il Tavolo sociale è stato il luogo nel quale discutere e mettere in piedi il programma, attraverso riunioni periodiche che hanno affiancato il processo di formazione del Contratto e, in seguito, ne hanno seguito via via le diverse fasi di implementazione.

Al Tavolo sociale hanno partecipato congiuntamente servizi pubblici e privato sociale (terzo settore). In particolare, per la Città di Torino sono presenti i referenti del Progetto Speciale Periferie della Divisione Decentramento; per la Circoscrizione 1 (Centro-Crocetta), i referenti del Servizio Socio-Assistenziale Crocetta; per l'Asl 1 Torino, i referenti del Distretto Sanitario 1 e del Dipartimento di Salute Mentale. Il settore sociale partecipante al Tavolo comprende un arcipelago di organizzazioni no-profit, quali le Organizzazioni Sindacali, le Parrocchie della zona, i comitati di cittadini e i referenti delle organizzazioni del terzo settore (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale) già presenti nell'area, ed in parte operanti attraverso convenzioni con la Città di Torino e con l'Asl¹⁸⁷ (cfr. allegato C.2).

Il fatto che il Cdq si classifichi al secondo posto della graduatoria nazionale ha un forte riflesso sull'operato di questo Tavolo, confermandone il buon funzionamento e aumentando la fiducia a proseguire lungo la strada del dialogo e della concertazione¹⁸⁸. In questo senso, il Tavolo sociale certifica il successo di una modalità di azione già sperimentata per i Pru, e porta alla formazione della *Agenzia di sviluppo locale*¹⁸⁹, costituita come Onlus in data 1° giugno 2000.

¹⁸⁷ Tra le organizzazioni non-profit che hanno affiancato in diversi momenti il processo di formazione del programma di recupero, con riunioni periodiche e proposte progettuali, si evidenziano in particolare: le rappresentanze delle Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL e UIL; le organizzazioni dei pensionati SPI-CGIL, CISL Pensionati e UIL Pensionati; il SUNIA, SICET e UIL-UNIAT; il Coordinamento Comitati Spontanei di quartiere "Domenico Sereno Regis"; le Cooperative Sociali Crescere Insieme, Giuliano Accomazzi, Progetto Muret e Luci nella Città; le organizzazioni di volontariato AUSER, AVULLSS Nucleo di Torino 3; la Parrocchia S. Giorgio e la locale Conferenza di S. Vincenzo; le Associazioni Arcobaleno, ADA, ANTEA Torino, Noi Amici e Legambiente; il Forum Permanente del Terzo Settore in Piemonte (cfr. <http://www.comune.torino.it/periferie/CdQ/Arquata2/index2.htm> e Ciaffi 2004).

¹⁸⁸ A questo occorre aggiungere anche il successo ottenuto dal progetto "Donne Protagoniste dello Sviluppo Locale" per l'inserimento lavorativo di 35 donne disoccupate del quartiere, che è stato scelto come oggetto di analisi per la diffusione di buone pratiche dall'iniziativa europea "Cambiare la cultura delle organizzazioni" nell'ambito della rete *Quartiers en crise*, cui Torino aderisce (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2002).

¹⁸⁹ L'Agenzia di sviluppo locale era già stata sperimentata con successo all'interno del Progetto pilota urbano "The gate" a Porta Palazzo.

L'Agenzia è un organo istituzionale con il ruolo di supervisore di tutte le azioni di sviluppo locale e partecipato della zona: prevista tra le azioni del Cdq, rappresenta la concretizzazione della necessità, espressa nel Progetto Speciale Periferie, di un luogo non solo fisico, ma anche e soprattutto istituzionale, per l'incontro delle diverse forze locali e delle differenti esigenze che esprimono.

Ovviamente, non sono mancate le difficoltà, tant'è che problemi di comunicazione tra le parti aderenti al tavolo hanno determinato anche le dimissioni di tutto il consiglio dell'agenzia. La successiva rielezione degli stessi membri, tuttavia, conferma l'episodicità della protesta e sembra rafforzare la volontà di cooperazione (Ciaffi, 2004).

Proprio nell'ambito del Tavolo sociale e della successiva Agenzia di sviluppo locale si esplicita il partenariato pubblico-privato o meglio pubblico-terzo settore stimolato dal Cdq: la partecipazione dei privati si riduce alle imprese che realizzano gli interventi di riqualificazione, ma anche queste vengono coinvolte nella rigenerazione sociale attraverso iniziative di formazione-lavoro per disoccupati che possono effettuare degli stages durante l'esecuzione dei lavori nel quartiere.

A queste iniziative occorre aggiungere il grande sforzo che è stato compiuto per permettere la partecipazione e il coinvolgimento diretto dei cittadini. Fin dall'inizio del processo di formazione del Cdq, sono state attivate iniziative per la comunicazione del programma e incontri di "negoziazione creativa" per simulare e preparare le assemblee condominiali nelle quali gli abitanti hanno definito gli interventi da attuare per il recupero degli edifici: restauro dei tetti, ripristino di scale e facciate, messa a norma degli impianti, installazione di ascensori.

Lo scopo delle azioni attivate all'interno del Contratto di quartiere, tuttavia, non è tanto quello della semplice comunicazione o consultazione, ma della partecipazione attiva finalizzata all'*empowerment*, ovvero allo sviluppo della capacità dei cittadini di fare e di attivare risorse per mobilitarsi autonomamente.

A questo scopo, la partecipazione non si limita, come nei programmi considerati finora, a fare da contorno, attraverso operazioni di comunicazione e consultazione dei cittadini, ma diventa un vero e proprio obiettivo del programma, per cui le iniziative sociali presenti sono parte integrante delle azioni per raggiungere il consenso preventivo degli abitanti, in quanto diretti destinatari del programma.

3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

Il perseguimento dell'integrazione in questo programma è da intendersi principalmente come integrazione tra azioni e, nel contesto di PSP, tra politiche per la rigenerazione che toccano ambiti diversi. Dal punto di vista dell'integrazione fisica e funzionale, infatti il programma non prevede grandi interventi, se non l'inserimento di servizi all'interno del quartiere (un centro di aggregazione giovanile, un centro di incontro, una lavanderia).

La vera integrazione perseguita dal programma è quella sociale (cfr. allegato C.3), data da azioni finalizzate ad aumentare il capitale sociale e a creare reti tra gli abitanti. Il primo passo in questo senso è determinato dal programma di animazione socio-culturale "Arquataestate '98", lanciato in concomitanza con il processo di montaggio del Contratto di quartiere, con la prospettiva di aprire uno specifico laboratorio territoriale come previsto dal PSP¹⁹⁰. Le attività svolte all'interno di questo programma sono

¹⁹⁰ L'apertura del Laboratorio di quartiere viene inserita tra le azioni del Cdq.

realizzate da diversi gruppi e associazioni già presenti nella zona, che hanno organizzato una Festa di strada, un mercatino, un concerto corale, giornate musicali per giovani ed anziani e spettacoli di cabaret nei cortili condominiali. A queste si sono aggiunte attività aggregative e ricreative per la terza età e per i giovani, come percorsi educativo-culturali alla "scoperta" della città e della provincia, un torneo di calcetto e pomeriggi ludico-ricreativi. Inoltre, è stata avviata una Banca del Tempo del quartiere, per creare legami di mutua collaborazione.

Per promuovere il fatto che "qualcosa sta nascendo" nel quartiere, è stata allestita una tenda itinerante nei cortili condominiali di isolato e un laboratorio partecipato che ha portato alla produzione di un video e del giornale di quartiere "Segn/Alì". Infine, per dare segnali anche dal punto di vista della riqualificazione fisica, sono iniziate attività di ordinaria manutenzione delle aree verdi condominiali.

In concomitanza con la notizia della vincita del bando di gara dei Cdq, a dicembre 1998, dopo il successo di Arquataestate, al fine di non perdere i risultati sociali ottenuti, le reti attivate ed i riferimenti individuati tra gli abitanti, si procede all'avvio del *Laboratorio di Sviluppo Locale* di Via Arquata, all'interno di alcuni locali messi a disposizione dall'Agenzia Territoriale per la Casa (ATC): questo dovrebbe diventare il luogo di riferimento per attuare il Piano di Accompagnamento Sociale e alcune prime attività sperimentali in forma autogestita. Inoltre, essendo il primo laboratorio che viene a crearsi in città nell'ambito del Progetto Speciale Periferie, ha assunto anche il ruolo di cantiere per la sperimentazione di processi e metodi da utilizzare per garantire l'avvio di laboratori simili in altri quartieri: a questo scopo, i dipendenti del laboratorio garantiscono una presenza permanente sul territorio e rappresentano il tramite tra il Tavolo sociale e i cittadini.

All'interno del laboratorio prendono avvio interventi di ricerca partecipata, azioni di animazione socio-culturale e corsi di formazione allo Sviluppo di comunità. In particolare, per gli abitanti il laboratorio è diventato un punto di riferimento, informazione e ascolto non solo per presentare il Cdq e fare consulenza su questioni relative a casa, ambiente e servizi ma anche in quanto sportello di segretariato sociale e centro di ascolto e animazione. In particolare il laboratorio ha promosso azioni di animazione ed assistenza ad adulti e anziani, educativa di strada, doposcuola e sostegno ai minori e alle famiglie. Infine, nell'ambito del laboratorio si sono svolte ricerche sull'occupazione e sul lavoro per i giovani ed i disoccupati e corsi di formazione per operatori di comunità.

Nell'ambito del Cdq si sono create sinergie con altri programmi e finanziamenti: in particolare, ha ottenuto un contributo per l'attuazione delle azioni previste a livello torinese dal Progetto Agopolis, co-finanziato dall'Unione Europea e finalizzato ad ottimizzare il rapporto di partnership tra pubblica amministrazione e privato sociale attraverso la sperimentazione di modelli organizzativi di intervento sul territorio, l'attuazione di programmi di informazione/formazione e il trasferimento a livello locale delle "buone pratiche". E' grazie a questo progetto che il tavolo sociale e il laboratorio di quartiere sono stati attivati prima della stipula dell'Accordo di programma e del suo finanziamento ed hanno portato alla formazione dell'Agenzia di Sviluppo locale¹⁹¹. Oltre a questo programma, il Cdq entra in sinergia con il progetto "Donne Protagoniste dello Sviluppo Locale" nell'ambito del Programma Operativo Multiregionale (Asse 4), promosso e finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità, che ha coinvolto 35 donne disoccupate del quartiere in azioni di formazione e inserimento lavorativo.

¹⁹¹ Si tratta infatti di un'agenzia con valenza giuridica regolarmente istituita con atto notarile.

Dal punto di vista della sinergia tra politiche di provenienza diversa (rigenerazione sociale, riqualificazione fisica sviluppo di comunità etc.) nell'ambito del Cdq, Ciaffi (2004) rileva che, se da un lato il Comune ha svolto un notevole sforzo di coordinamento e di creazione di una rete cittadina tra i servizi di comunicazione, partecipazione, consultazione ed *empowerment* nelle zone-target del PSP, forse è stato trascurato il rapporto tra le reti di quartieri in corso di rigenerazione e le zone limitrofe, che generalmente non sono prese in considerazione né dai progetti di rigenerazione, né da quelli di riqualificazione.

4. Rapporto col piano

Questo programma non si pone assolutamente la questione del rapporto col piano (cfr. allegato C.4). In realtà, infatti, non sono previsti stravolgimenti nella distribuzione funzionale del quartiere, che rimane sostanzialmente residenziale, così come gli interventi di riqualificazione fisica sono per lo più minimalisti, in quanto riguardano sostanzialmente l'ordinaria e straordinaria manutenzione degli edifici e il recupero degli spazi verdi. In questo caso, dunque, l'Accordo di programma non ha lo scopo di promuovere una variante al Prg, ma svolge appieno la sua funzione di accordo tra le parti per la gestione delle iniziative sociali, che sono il vero *focus* del Contratto di quartiere.

A livello territoriale, la rete di azioni di riqualificazione creata dal PSP nella città sembra non avvertire la necessità di rapportarsi a quadri strategici di riferimento più ampi.

5. Qualità urbana e ambientale

Per la natura del programma, la qualità urbana e ambientale può essere declinata in due azioni fondamentali:

- il ripristino degli edifici con tecniche sperimentali, come previsto dal bando dei Cdq, che ha determinato interventi sulle parti comuni (tetti, scale, ascensori, impianti) e sulle aree verdi, e il miglioramento della fruibilità interna al quartiere, attraverso la riqualificazione dei cortili l'aumento dei parcheggi e la trasformazione della viabilità secondaria in viabilità a priorità pedonale;
- l'aumento dell'identità del quartiere: in questo senso, la qualità è da intendersi sia a livello di processo (qualità del laboratorio di quartiere e delle iniziative messe in atto) sia, soprattutto a livello di prodotto (qualità delle relazioni instaurate attivazione di processi di *empowerment*).

Ad oggi si registrano risultati soprattutto su questo ultimo fronte, anche se alcuni operatori hanno rilevato la difficoltà di coinvolgere abitanti che non siano sempre "i soliti" partecipanti alle iniziative, ovvero episodi di diffidenza legati al pregiudizio per cui le iniziative siano indirizzate per lo più agli "sfigati"¹⁹². Dal punto di vista degli interventi fisici, invece, il notevole ritardo nella partenza dei lavori ha generato una certa sfiducia negli abitanti, fomentando la loro diffidenza nei confronti dei "tempi lunghi" della Pubblica Amministrazione.

In entrambi i casi si tratta di interventi di livello micro, che non hanno riflessi esterni, né creano nuove centralità in ambito urbano, ma solo dentro al quartiere (cfr. allegato C.5).

¹⁹² A questo proposito si rimanda alla trattazione del caso nell'ambito del programma di ricerca Nehom (*Neighbourhoods Housing Models*, cfr. Fubini, 2001).

Gli interventi sulle attrezzature pubbliche sono per lo più finalizzati al miglioramento delle connessioni interne, ma non permettono il superamento fisico o visuale delle barriere esistenti, per cui non aprono il quartiere all'esterno.

Dal punto di vista dell'identità, il Cdq presenta interventi autoreferenziali che, se da un lato contribuiscono ad aumentare l'identità all'interno del quartiere, tuttavia non ne superano i confini, in quanto non viene considerata la relazione con gli isolati confinanti con l'unico lato libero, né con i quartieri "al di là delle barriere". Di conseguenza, alla nuova immagine che può avere il quartiere per gli abitanti, non sembra corrispondere un miglioramento dell'immagine esterna, dalla città, se non nella percezione del rinnovamento delle facciate e dei tetti degli edifici.

5.2.5 Il Pru "Borgata Paradiso" a Grugliasco

Descrizione del programma

Borgata Paradiso è una frazione del Comune di Grugliasco situata al confine con Torino e Collegno. Separata dal centro urbano dalla presenza della linea ferroviaria per Modane, tale posizione ha determinato una forte marginalità, dando adito a problemi di tipo sociale (degrado ambientale, tensione tra gli abitanti) aggravati dal degrado fisico che interessa un'area Peep contenente edilizia di scarsa qualità, in pessime condizioni manutentive e di sicurezza¹⁹³. Il quartiere è infatti composto da 1025 alloggi di proprietà del Comune di Torino, costruiti con il sistema a "tunnel" e realizzati con i fondi della L. 25/80 per l'edilizia sovvenzionata e agevolata.

Il processo di elaborazione del programma, presentato nel 1995, è concomitante a quello della redazione del nuovo Prg. In particolare, gli obiettivi del programma sono costruiti a partire dalle indagini sociologiche svolte dalla Città per la formazione del nuovo piano, che indicavano questa borgata tra le aree più problematiche del territorio comunale.

In particolare, la proposta di Prg prevede di intervenire nell'ambito dell'area Peep attraverso la predisposizione di un piano di recupero, in considerazione della sua posizione strategica in riferimento ai Comuni confinanti. Il Prg di Collegno destina a parco un'ampia area verde, mentre nel Comune di Torino è prevista la localizzazione del Campus Universitario delle Facoltà Scientifiche dell'Università di Torino, in ragione del progetto, da parte delle FS, di realizzare una fermata ferroviaria per i treni regionali sulla tratta Torino-Modane¹⁹⁴.

Il Pru si propone fundamentalmente di ridare identità ad un quartiere di periferia, attraverso tre tipi di intervento:

1. interventi di carattere fisico, miranti alla riqualificazione degli spazi pubblici e privati: la formazione di un corridoio verde che congiunga le aree verdi della Borgata a quelle di Collegno; il miglioramento della dotazione di attrezzature sportive; la razionalizzazione della mobilità interna all'area, creando una piazza pedonale e separando il traffico veicolare da quello pedonale; il completamento della

¹⁹³ Il degrado sociale è documentato dall'alta morosità che si registra tra i residenti delle case popolari, pari al 24%.

¹⁹⁴ Al momento della presentazione del Pru la realizzazione di questa fermata è ancora solo un'ipotesi. Soltanto in un secondo momento prenderà piede, comportando la necessità di rivedere i contenuti del Pru.

rete fognaria. Inoltre, è prevista l'ulteriore realizzazione di 593 alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata e di 241 di edilizia residenziale agevolata;

2. interventi volti ad aumentare il mix funzionale di una zona preminentemente residenziale, favorendo l'avvio di esercizi commerciali; in particolare, si prevede la realizzazione di un centro ricettivo polifunzionale (commerciale) nei pressi della nuova fermata ferroviaria, caratterizzato da una grande piazza coperta;
3. interventi fisici e sociali volti a superare la marginalità del quartiere, attraverso un laboratorio partecipato per la progettazione degli spazi verdi insieme ai bambini delle scuole¹⁹⁵, la creazione di servizi pubblici, strutture per la formazione professionale e luoghi di aggregazione sociale, nonché di nuovi collegamenti con la città di Grugliasco, attraverso la realizzazione di una passerella pedonale sulla ferrovia, e con Torino, e l'apertura di un tratto di via Vandalico in tale direzione.

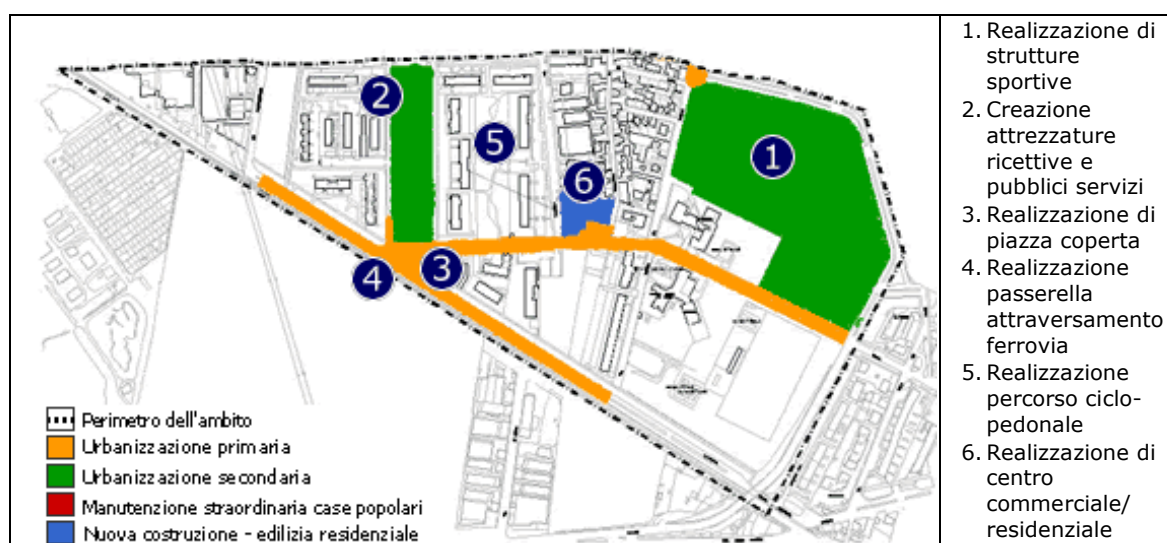


Figura 6. Composizione funzionale del Pru "Borgata Paradiso" (Fonte: <http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/programmi/grugliasco/grugliasco.htm>)

Durante l'iter di formazione del Pru, la Città presenta anche al Ministero un progetto di Contratto di quartiere, che tuttavia non raggiunge il punteggio per accedere ai finanziamenti. Al contrario, il Pru giunge alla firma del Protocollo di intesa tra Comune e Regione e viene finanziato.

Pur essendo previsto il contributo privato per la realizzazione degli interventi del Programma, il Protocollo d'intesa e i documenti che accompagnano il Pru non contengono il riferimento ad adesioni private. Questo perché i privati vengono coinvolti solo in un secondo momento, tramite le procedure ordinarie del bando pubblico per la progettazione del centro commerciale, del centro ricettivo polifunzionale e degli edifici di edilizia residenziale convenzionata.

La realizzazione degli interventi fisici ha assunto tempi molto dilatati per due ordini di motivi: da un lato, il sopraggiungere di controversie legali nell'individuazione dell'impresa assegnataria dei lavori per la realizzazione del centro ricettivo

¹⁹⁵ Per questa parte del progetto, il Comune si è avvalso della consulenza dell'*Atelier de Launay* che si occupa di progettazione partecipata, il quale ha coinvolto soprattutto i bambini dell'istituto scolastico presente nella Borgata (dalla scuola materna alle scuole medie).

polifunzionale; dall'altro, il ricorso alle normali procedure di variante per adeguare al vecchio Prg le nuove previsioni. Queste, infatti, sono già conformi al nuovo Prg in adozione, ma la variante si rende necessaria per superare il doppio regime determinato dalle norme di salvaguardia¹⁹⁶. A ciò si aggiunge la sopravvenuta conferma delle previsioni delle FS di inserire una nuova fermata proprio nella borgata, che ha determinato la necessità di localizzare nei pressi della stazione nuovi servizi, richiedendo una revisione della distribuzione funzionale e morfologica del quartiere. Gli interventi sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente sono invece in via di realizzazione, ma non grazie ai finanziamenti Pru: il Comune di Torino, infatti, ha iniziato i lavori attraverso propri finanziamenti che si sono resi disponibili prima dell'approvazione del programma.

Al momento, dunque, rispetto alle previsioni del Pru è stato attivato solamente il laboratorio di progettazione delle aree verdi con i bambini delle scuole primarie, peraltro già previsto durante l'iter di formazione del piano regolatore, mentre si sono formate delle sinergie con un progetto di accompagnamento sociale presentato unitamente ai Comuni di Collegno e Venaria per la creazione di una nuova impresa e la formazione professionale, finalizzato all'inserimento lavorativo di giovani residenti in zone soggette a recupero urbano e finanziato con fondi Docup 2000-2006.

Elementi di innovazione

1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

L'elemento caratterizzante questo Pru è la forte volontà politica di far partire un intervento la cui necessità viene palesata dalle analisi per il nuovo Prg, senza che tale volontà si confronti con altri interlocutori al di fuori di quelli istituzionali.

Il Comune infatti si rapporta solamente con la Regione (cfr. allegato D.1), in quanto soggetto preposto all'approvazione della variante, ma sembra disporre di scarse capacità di integrazione con altri attori, sia pubblici che privati. Se, infatti, questi ultimi sono chiamati a partecipare al programma solo una volta approvato, anche con i soggetti pubblici i rapporti sono per lo più istituzionali e dettati dalla necessità contingente. Stupisce che, in un quartiere a cavallo tra tre comuni e in posizione strategica rispetto alle previsioni di Collegno e Torino, tutto il Pru sia costruito con l'intento di creare connessioni fisiche e funzionali con l'esterno, senza che vengano assolutamente curati i rapporti con le altre amministrazioni, tanto più con il Comune di Torino che è proprietario degli edifici di edilizia residenziale popolare presenti nel quartiere.

Questa scarsa capacità del Comune promotore di agire come soggetto in grado di coordinare attori diversi, per perseguire obiettivi condivisi, determina alcune conseguenze sfavorevoli. In primo luogo, gli interventi sugli edifici di proprietà del Comune di Torino sono realizzati a prescindere dai finanziamenti del Pru, che nel frattempo si è arenato nelle vicende burocratiche della variante e in quelle legali relative alle assegnazioni dei lavori per il centro commerciale. In secondo luogo, il di partecipare al bando per l'assegnazione di un Contratto di quartiere indica la volontà del Comune di valorizzare le trasformazioni previste dal Pru, ma il fallimento della candidatura determina un generale senso di delusione e di sfiducia per il livello centrale,

¹⁹⁶ Fino all'approvazione del nuovo Prg vige il regime di salvaguardia, per cui valgono congiuntamente anche le previsioni del vecchio Prg.

che darà adito a recriminazioni sulle modalità di selezione dei bandi e di attribuzione dei punteggi, nonché ad un ricorso nei confronti del Ministero.

Le modalità d'azione della P.A. sono chiaramente improntate all'utilizzo di una strategia esclusiva, basata su rapporti di carattere formale e abituata al ricorso alle vie legali, mentre non viene contemplata l'attivazione di tavoli di concertazione o di dibattiti tra i vari attori che potrebbero essere coinvolti. Tale atteggiamento può essere attribuito al fatto che il Comune abbia difficoltà ad individuare i soggetti coinvolgibili, o ad esporsi in prima persona per il coordinamento di operazioni complesse, a causa di una scarsa cultura della responsabilità e della difficoltà (riconducibile anche a motivi finanziari) di individuare strutture o modelli organizzativi al di fuori di quelli ordinari.

2. Partenariato pubblico – privato

La scarsa capacità del Comune di coinvolgere soggetti all'interno del programma emerge con maggiore evidenza in relazione agli attori privati. I piani finanziari del Pru prevedono infatti l'apporto di risorse private, ma non sono presenti convenzioni con alcun soggetto disponibile a realizzare l'intervento. Ciò evidenzia che, durante l'iter di costruzione del programma, non sono stati attivati tavoli di concertazione, ritenendo valide le analisi e gli obiettivi formulati in sede di definizione del nuovo Prg. Allo stesso modo, una volta approvato il programma, il Comune ha provveduto alla progettazione delle opere tramite gli uffici competenti, per affidare a imprese private la loro realizzazione, tramite bando pubblico di concorso (cfr. allegato D.2).

Anche in questo caso, dunque, emergono due elementi importanti:

1. un atteggiamento fortemente esclusivo, in cui la pubblica amministrazione prende posizione in una direzione ed evita il confronto con altri soggetti forti, per procedere più celermente e controllare in modo completo le fasi di costruzione del Pru;
2. l'incapacità di considerare il privato come un partner attivo per la riqualificazione. Il confronto con i privati è visto piuttosto come un dover scendere a compromessi attraverso l'aggiunta di volumetrie e interventi in loro favore, che avrebbero potuto modificare le previsioni iniziali.

Il privato, infatti, è generalmente identificato come l'impresa preposta alla realizzazione delle opere, quindi atto ad entrare in campo solo a processo concluso; durante la costruzione del programma, il privato è considerato piuttosto come una controparte "scomoda", forse scarsamente interessata ad intervenire su aree di proprietà del Comune e/o interessate da problemi di degrado avanzato. Non c'è la coscienza del fatto che proprio l'apporto privato avrebbe potuto arricchire i contenuti del programma, non solo in termini finanziari ma anche di tipo conoscitivo e progettuale.

A scapito di questa concezione tradizionale dell'apporto privato, l'amministrazione ha manifestato una maggiore attenzione dal punto di vista della costruzione del consenso preventivo sul programma, attraverso la partecipazione degli abitanti. Il programma di recupero urbano si è fatto carico delle esigenze e delle aspettative raccolte nell'ambito di delle occasioni di partecipazione e consultazione dei rappresentanti dei comitati di quartiere e delle associazioni, avvenute in occasione della formazione del Prg. In particolare, la popolazione aveva manifestato l'esigenza di una maggiore sicurezza sociale e di un potenziamento della dotazione di strutture commerciali del quartiere. Il miglioramento della sicurezza sembra essere affidato alla riqualificazione degli spazi pubblici.

Tab. 14 Sintesi degli elementi di innovazione del Pru "Borgata Paradiso" a Grugliasco

Ambito	Sotto ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P.	1. Flessibilizzazione procedurale	Approvazione del programma prima dell'adozione del Prg	/	/	/
	2. Cultura della responsabilità	/	/	/	/
	3. Cambiamenti nel modello organizzativo	/	/	/	/
2. Partenariato pubblico-privato	1. Superamento dell'imparzialità della PA	/	/	/	/
	2. Costruzione del consenso preventivo	Laboratorio partecipato con i bambini delle scuole primarie per la progettazione dell'arredo degli spazi verdi	/	/	/
	3. Co-responsabilizzazione del privato	/	/	/	/
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	1. Integrazione funzionale	Aumento del mix funzionale con commercio e servizi	/	/	/
	2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	Apertura di sportello per inserimento lavorativo dei giovani	Partecipazione alla domanda di finanziamento Docup con i comuni di Venaria e Collegno	/	/
	3. Sinergia tra politiche	/	/	/	/
4. Rapporto col piano	1. Superamento delle rigidità del Prg	Utilizzo del programma per l'attuazione del nuovo Prg	/	/	/
	2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	/	Consapevolezza della necessità di rapporti di coerenza piuttosto che di compatibilità	/	/
5. Qualità urbana e ambientale	1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	/	Miglioramento delle connessioni interne Aumento degli spazi di aggregazione e dell'identità del quartiere	/	/
	2. Incidenza sulla risorganizzazione urbana e territoriale	Nuova polarità data dalla fermata FS e dal centro commerciale	Miglioramento delle connessioni esterne	/	/

Se i Pru Piemontesi prevedono espressamente la rigenerazione sociale e la partecipazione degli abitanti, l'unico episodio previsto dal Pru "Borgata Paradiso" in questo senso riguarda un progetto di progettazione partecipata effettuato dall'*Atelier de Launay*¹⁹⁷ con i bambini delle scuole primarie (materne, elementari e medie). A partire da una ricerca sulle radici storiche della Borgata, il progetto portato alla progettazione degli arredi delle nuove aree verdi, ritenute l'elemento distintivo e maggiormente visibile del rinnovamento della Borgata. Nell'ambito di questo laboratorio, i bambini hanno rappresentato dei catalizzatori per la partecipazione delle loro famiglie, che sono state coinvolte indirettamente nel processo di riqualificazione in corso.

3. Integrazione delle azioni/ sinergia tra politiche

L'integrazione promossa da questo programma interessa per lo più la scala di quartiere. Il Pru si pone infatti l'obiettivo di diminuire la marginalità della borgata migliorando i collegamenti con l'esterno e arricchendo il mix funzionale attraverso l'inserimento di funzioni commerciali al dettaglio e di grande distribuzione, in corrispondenza della fermata ferroviaria.

Il perseguimento dell'integrazione con il resto della città è dato dalla realizzazione del soprapasso ferroviario, mentre il Pru si prefigge di creare una continuità con il parco nel Comune di Collegno e di aumentare le connessioni con Torino attraverso una nuova strada: al momento, non essendo realizzate tale previsioni, risulta difficile rilevare risultati in questo senso.

Il Pru non prevede interventi finalizzati all'integrazione sociale, al di fuori della citata progettazione delle aree verdi con le scuole (cfr. allegato D.3). Tuttavia, nell'ambito del processo di definizione del Pru, si creano delle sinergie con un Programma di accompagnamento sociale (Pas), presentato dai Comuni di Collegno e Venaria, cui ha aderito anche Grugliasco. Tale programma, finanziato con fondi del Docup 2000-2006 afferenti alla Misura 5.5 (Sostegno alla creazione di impresa), si pone l'obiettivo di creare nuova impresa garantendo la formazione professionale a giovani lavoratori residenti in aree soggette a recupero urbano. Nel Comune di Grugliasco i finanziamenti sono stati utilizzati per l'apertura di uno sportello informativo gestito dalla Società esterna "Impresa e Sviluppo Urbano".

In linea di massima, questa sinergia con politiche di carattere occupazionale attivata dal Pru non sembra aver avuto riflessi al di fuori della creazione dello sportello informativo, in quanto non sono presenti, al momento, strategie di intervento congiunte tra politiche economiche e occupazionali e governo del territorio.

4. Rapporto col piano

Il Pru di Borgata Paradiso assume la funzione di anticipazione e attuazione delle previsioni del nuovo Prg (cfr. allegato D.4). Il programma viene infatti istituito in concomitanza con la definizione del nuovo Prg, per cui fa proprie le analisi svolte per il piano. In particolare, le analisi sociologiche hanno portato a individuare alcuni ambiti particolarmente problematici all'interno del Comune, tra cui l'area Peep di Borgata Paradiso.

¹⁹⁷ Laboratorio francese di notevole esperienza nella progettazione partecipata in aree oggetto di programmi di recupero o riqualificazione.

Lo strumento del Pru ha fornito l'occasione e le risorse per dare avvio alle trasformazioni e alla riqualificazione prevista dal nuovo Prg, inserendosi in un quadro di compatibilità formale e sostanziale, nonché di coerenza con gli obiettivi e le nuove esigenze emerse.

Tuttavia, il Pru viene approvato prima dell'adozione del nuovo strumento di piano, per cui si rende necessaria una variante per adattare le nuove previsioni al vecchio quadro esistente, accelerando così le procedure attuative rispetto al processo di adozione in corso che prevede tempi lunghi. In linea di massima, in questo caso il Pru non esplicita potenzialità innovative in rapporto alla velocizzazione delle procedure o ad una maggiore apertura verso quadri di coerenza più ampi, in quanto non sono presenti rapporti di alcun tipo con politiche di altri settori o con strumenti di carattere sovralocale. L'unico stimolo che si può riconoscere a questo programma viene dal fatto che, come già era avvenuto per i programmi sulla Spina, esso solleva la questione della necessità di rivedere il rapporto tra gli strumenti ordinari di pianificazione e i programmi urbani complessi, nei termini di una maggiore coerenza rispetto ad un quadro generale di obiettivi condivisi. Gli operatori¹⁹⁸ ritengono infatti che si possa raggiungere uno sveltimento delle pratiche e una riduzione delle incertezze legate alle varianti di Prg solo slegandosi da procedure di conformità formale e sostanziale e inserendosi in quadri di coerenza più flessibili.

5. Qualità urbana e ambientale

La qualità urbana e ambientale assume in questo programma un carattere prettamente locale, legato alla scala del quartiere. In particolare, il tema della qualità ambientale è declinato nei termini di riqualificazione degli spazi verdi, e di ottimizzazione dell'accessibilità ai servizi, mentre quello della qualità urbana riguarda il miglioramento delle connessioni interne e con il resto del territorio (cfr. allegato D.5).

Il nuovo assetto della viabilità interna e il ridisegno delle aree verdi dovrebbero contribuire a migliorare la qualità di vita degli abitanti, riducendo soprattutto i pericoli legati alla commistione tra traffico veicolare e pedonale.

Il potenziamento dell'accessibilità territoriale interna ed esterna deve permettere di superare la marginalità e l'isolamento rispetto al resto del territorio comunale, dal quale il quartiere è separato a causa della presenza della sede ferroviaria, che rappresenta contemporaneamente una barriera fisica e psicologica. A questo scopo, nel programma si prevede la costruzione di una passerella pedonale che crei una maggiore connessione con Grugliasco ed i servizi commerciali e luoghi di aggregazione: tra questi, la piazza ha lo scopo di creare una nuova centralità, nonché un punto di riferimento per gli abitanti del quartiere, ora connotato come quartiere-dormitorio.

L'apertura del tratto mancante di via Vandalino tra Torino e Grugliasco e la realizzazione del centro commerciale e della nuova fermata della linea Torino Modane rappresentano elementi volti a ridurre l'isolamento del quartiere creando nuove centralità di livello comunale. Tuttavia, non essendo realizzate, al momento non è possibile valutare gli esiti materiali e immateriali di tali previsioni.

¹⁹⁸ In particolare, i dirigenti e funzionari dell'ufficio tecnico del Comune di Grugliasco. (Cfr. Cabodi, Ciaffi, Lingua, 2004).

5.2.6 Il Prusst “2010Plan” nei Comuni di Settimo e Borgaro Torinese

Descrizione del programma

Il programma interessa i Comuni di Torino, Settimo Torinese e Borgaro Torinese, che rappresentano un’ampia porzione a nord-est dell’area metropolitana torinese compresa tra il torrente Stura, il fiume Po, il torrente Malone ed il torrente Bendola.

Si tratta di un’area fortemente interdipendente dalle dinamiche metropolitane generate dal capoluogo, tant’è vero che lo sviluppo insediativo residenziale e produttivo configura ormai l’antropizzazione del territorio come un continuum tra i Comuni e il Capoluogo. Di conseguenza, il programma prevede interventi territoriali che investono sia la parte di Torino confinante con questi Comuni, sia altri Comuni limitrofi (Caselle e Leini), interessando un bacino demografico di quasi 400.000 abitanti.

Il programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile, in quanto tale, affronta tre ordini di problemi: ambientali, infrastrutturali e di servizi.

I problemi ambientali derivano parte dalla pericolosità idraulica della zona e parte dalla repentina trasformazione subita dal territorio a partire dagli anni Settanta, in seguito all’espansione lungo il confine e gli assi viari più importanti delle industrie facenti parte dell’indotto delle principali imprese di Torino. In questo bacino si concentrano anche le principali infrastrutture di servizio della capitale, come la discarica e il depuratore, nonché le reti di fornitura elettrica.

Inoltre, la presenza degli assi viari di collegamento con Milano e Aosta fa assumere a quest’area «le caratteristiche di nodo infrastrutturale, crocevia di collegamento nazionale e internazionale con Torino, formando così la grande piattaforma industriale dell’area nord torinese, paragonabile per dimensione solo al polo di Mirafiori» (Urbana, 2004b, p. 2). Questa specializzazione determina oggi notevoli problemi di congestione, nonché una certa marginalità rispetto alla dotazione di servizi e di centralità.

Per far fronte a tali questioni, nel 1998 i tre Comuni in oggetto presentano al Ministero il Prusst “2010 Plan”, ovvero un programma formato da 45 interventi, progetti ed azioni, di cui 30 di iniziativa pubblica e 15 di iniziativa privata, da realizzare in un arco temporale di circa un decennio, entro il 2010. I principali obiettivi del programma riguardano:

- la riqualificazione dell’ambiente, attraverso la bonifica e la realizzazione di opere di mitigazione e compensazione ecologica dell’impatto delle grandi infrastrutture (formazione di una rete del teleriscaldamento; interrimento delle reti Enel); opere di bonifica nel territorio comunale di Borgaro, la riqualificazione naturalistica delle aree non ancora urbanizzate e degli spazi interstiziali e delle aree agricole periurbane attraverso lo sviluppo del progetto Parco fluviale del Po torinese e la costituzione di un parco intercomunale di connessione sia fisica che ecologica tra parchi urbani e regionali, denominato “Tangenziale verde”¹⁹⁹ e comprendente elementi di mobilità sostenibile come la realizzazione di una rete di percorsi ciclo-pedonali;

¹⁹⁹ Il progetto Parco Tangenziale Verde (PTV) è finalizzato a costituire un corridoio ecologico di grande portata tra il Parco della Mandria e i parchi collinari. Il parco interessa aree situate a Nord-Est di Torino, inserite tra le iniziative di riassetto strutturale del settore metropolitano compreso nel tratto del Po intercettato da due affluenti provenienti dall’arco alpino: i torrenti Stura e Malone; in particolare sono stati integrati nel sistema di aree protette e di parchi urbani e regionali che prende il nome di Corona Verde (costituente asse strategico di iniziativa della Regione Piemonte nel Docup 2000-2006), che

- la prevenzione dal rischio idrogeologico (realizzazione di opere di difesa idraulica, di scolmo e di ripristino degli antichi argini);
- la razionalizzazione della mobilità territoriale ed urbana, attraverso interventi di completamento della viabilità regionale e metropolitana e di potenziamento delle reti ferroviarie (Treni ad alta capacità), nonché l'individuazione di nodi di integrazione intermodale con sistemi di attestamento (Opere di viabilità: Anello Nord-Settimo Est, Anello Sud-Settimo Est, collegamento SS. 11– SP. 220, interconnessione Settimo-Leinì, potenziamento SP. 12, nuova dorsale interrata Sud-Ovest, penetrazione Ovest, opere per migliorare il deficit infrastrutturale locale);
- la formazione di un quadro territoriale equilibrato della distribuzione dei servizi e delle centralità, attraverso politiche di livello intercomunale per l'insediamento di Pmi e di attività terziarie (poli commerciali, logistici, sportivi, culturali, del divertimento), in localizzazioni strategiche dei Comuni interessati (Centro operativo Ativa, nuovo presidio sanitario a Settimo Torinese, sostegno alla piccola e media impresa, progetti "La città del divertimento" e "La città dell'auto", nuovi percorsi urbani ciclo-pedonali, aree attrezzate, ristrutturazione del Castello di Santa Cristina, Centro di produzione e rappresentazione teatrale, impianti baseball, riqualificazione urbana Porta Ovest e Porta Nord a Settimo, ristrutturazione urbana Area Ferrero e centro sportivo multifunzionale a Borgaro).

Il programma attiva, per il decennio 2000-2010, investimenti per un totale di 632 milioni di Euro, di cui 169 di origine pubblica (circa 7 dei quali finanziati dallo Stato mediante il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed oltre 13 con fondi europei tramite la Regione Piemonte) e 463 milioni di Euro provenienti da finanziamenti privati.

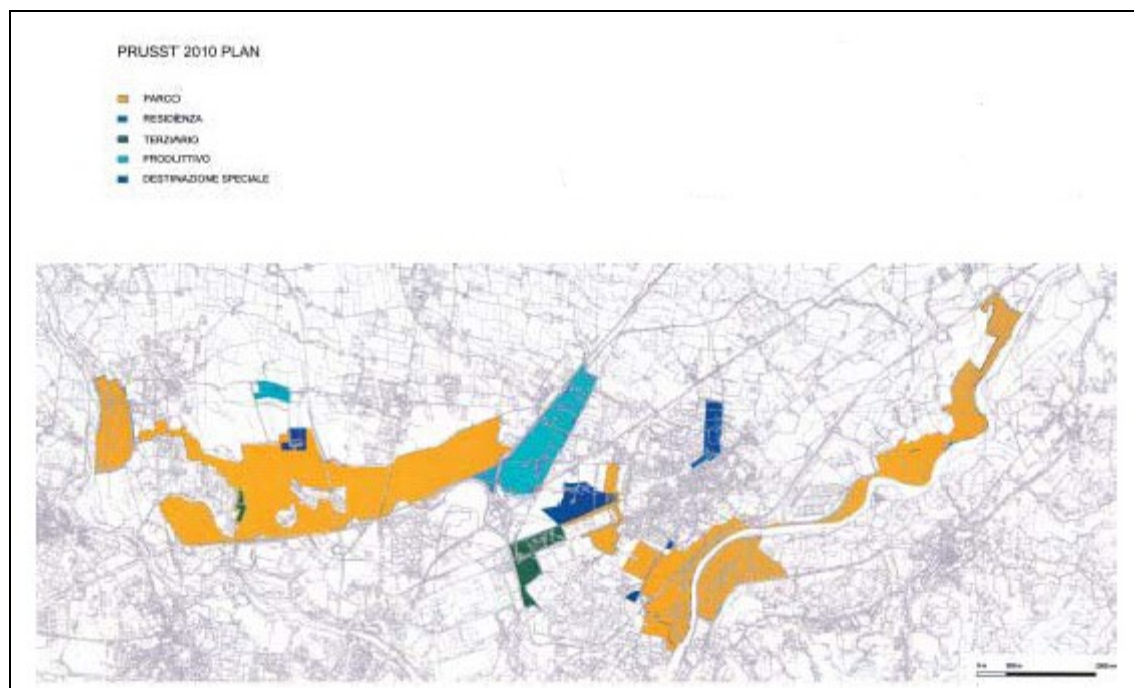


Figura 7. Composizione funzionale del Prusst "2010Plan" (Fonte: Regione Piemonte, 2004, p. 101)

interessa per intero l'area metropolitana, interponendosi tra Torino e i Comuni dell'hinterland (Urbana, 2004b, p. 3).

Nel 2000 il Prusst “2010 Plan” è risultato secondo in graduatoria tra i progetti ammessi a finanziamento a livello nazionale (D. M. LL. PP. n. 591) e primo in Piemonte ottenendo dunque il finanziamento per la progettazione delle opere previste.

L’Accordo Quadro del Prusst viene firmato nel 2002 dai Comuni di Settimo Torinese e Borgaro Torinese in qualità di proponenti e di attuatori degli interventi, dall’Ente Parco del Po, dalla Provincia di Torino, dall’Asl, e dalle Ferrovie dello Stato, oltre ad una ventina di soggetti privati. In concomitanza, parte il progetto Urban Italia “Set and Three (S+3)”, che porterà alla sottoscrizione dell’Accordo quadro tra i comuni di Borgaro Torinese, Volpiano e Leini. Il programma Urban rappresenta un tassello nel quadro del Prusst, quasi la naturale continuazione di quest’ultimo, in quanto permette di intervenire su ambiti limitrofi, creando una sinergia di interventi a livello territoriale.

Oltre ad alcuni progetti privati, ad oggi risultano in via di ultimazione gli interventi pubblici compresi nel progetto “Tangenziale Verde” relativi al primo tratto della pista ciclopedonale denominata “Pista delle cascate”, che ricostruisce il tracciato storico di collegamento delle cascate presenti nel territorio di Borgaro Torinese.

Elementi di innovazione

1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

L’elemento caratterizzante questo Prusst è la capacità dei Comuni coinvolti di farsi portatori di una strategia intercomunale comune e fortemente condivisa, che ha determinato decisioni di governo del territorio improntate da un notevole coordinamento e una forte coerenza.

Se lo scopo di questo programma è quello di «Avviare politiche complesse sulla riqualificazione ambientale, sulla mobilità, sulla diffusione della centralità, sul governo dello sviluppo su una vasta area del quadrante nord – est dell’area metropolitana» (Comune di Settimo Torinese, 2002, p. 25), il governo dello sviluppo avviene per lo più grazie allo stimolo a lavorare insieme dato dalla necessità di costruire congiuntamente il Prusst.

Anche in questo caso la flessibilizzazione procedurale è determinata dalla necessità di firmare l’Accordo quadro con i soggetti pubblici partecipanti, in particolare con la Regione e la Provincia. Tale necessità si è inserita in un processo virtuoso di confronto tra gli amministratori locali di Settimo, di Borgaro, del Parco del Po, la Regione e la Provincia, anche per definire con queste ultime gli interventi da sottoporre in variante: la Provincia su questioni della viabilità e la Regione sulle varianti ai piani previste e sulle forme di finanziamento reperibili. A questo scopo, su proposta della Regione è stato istituito un Tavolo interassessorile per la gestione dei finanziamenti.

Il processo di confronto interistituzionale tra enti pubblici e con i privati è garantito da due organi istituiti nell’ambito della costruzione del programma: il Comitato Prusst e l’organo delegato all’assistenza tecnica (cfr. allegato E.1). Il *Comitato Prusst* si occupa della gestione politico/decisionale del Prusst²⁰⁰, e rappresenta la sede di confronto nel quale vengono discussi e sottoscritti gli atti “comuni”. Vi partecipano come membri

²⁰⁰ Il Comitato ha valenza giuridica, è stato regolarmente istituito nel 2001 con atto notarile ed è regolato da uno statuto. Esso si compone di un presidente, il sindaco del Comune Capofila (Settimo Torinese), un Consiglio direttivo affiancato da una segreteria tecnica, un gruppo di consultazione formato da 12 membri, tra cui i Comuni di Torino e di Brandizzo, e un Collegio dei revisori dei conti.

effettivi i sindaci dei Comuni coinvolti nel programma, la Regione, la Provincia e come invitati permanenti l'Ente Parco del Po e alcuni comuni limitrofi, tra cui la Città di Torino, da enti pubblici e privati coinvolti a vario titolo nel programma. Occorre rilevare che, in un primo momento, il Comune di Torino faceva parte dei proponenti del programma, mentre durante il processo ha ritenuto di defilarsi, per cui non compare tra i sottoscrittori dell'Accordo. Essendo previsti interventi che coinvolgono la Città direttamente e indirettamente, in termini di dinamiche metropolitane, il Comune di Torino è stato comunque integrata nel gruppo di consultazione, in qualità di invitato permanente al Comitato²⁰¹.

L'*Assistenza tecnica* del Prusst è svolta dalla ex Azienda Municipalizzata di Settimo, oggi denominata ASM (Azienda Sviluppo Multiservizi).

Si tratta di «una Spa a capitale pubblico (100% Comune di Settimo Torinese), che ha lo scopo di sviluppare e offrire una vasta gamma di servizi innovativi alle imprese pubbliche e private, nonché ai settori industriali, residenziale e terziario. Essa opera sia direttamente che attraverso le sue Società controllate, specializzate ognuna in diversi settori di fornitura servizi» (Urbana, 2004a, p. 3). Tra queste, Urbana srl è una società di ingegneria che si occupa dell'assistenza tecnica per le operazioni di governo del territorio. Nell'ambito del Prusst, dunque, ha seguito la progettazione e la direzione lavori di tutte le opere pubbliche, nonché la comunicazione degli interventi in corso. Il coordinamento tra le decisioni politiche assunte nell'ambito del comitato e le questioni tecniche è garantito da un Coordinatore generale.

Grazie a questi due organismi, tra Comuni si può parlare di integrazione vera e propria; questa viene meno in riferimento alla gestione del programma interna ad ogni singolo Comune, dove prevale ancora un atteggiamento settoriale, legato agli aspetti procedurali delle varianti e delle scadenze finanziarie, per cui i diversi settori sembrano ancora essere complementari, più che interagenti.

Le principali innovazioni di questo programma vanno quindi ricercate a livello di partenariato Pubblico-pubblico verticale e orizzontale, dove l'Accordo quadro sembra quasi esplicitare gli elementi appresi in quattro anni di confronto istituzionale: il Prusst ha permesso di formare una strategia di co-pianificazione condivisa. Ciò emerge anche dalle occasioni di comunicazione del programma, sia durante il Convegno “Sta nascendo qualcosa nel tuo territorio” (giugno 2002), sia nelle occasioni di presentazione del programma all'esterno dell'area interessata. Ad esempio, il Prusst ha ottenuto il premio “Città del verde” alla città di Settimo nell'ambito del Premio Padova fiere (2003).

2. Partenariato pubblico – privato

Il partenariato pubblico-privato si esprime principalmente nei termini della concertazione tra i Comuni proponenti e i soggetti economici “forti” presenti sul territorio.

²⁰¹ Questo cambiamento è dovuto all'incapacità da parte della maggioranza del Comune di Torino di gestire i conflitti nell'ambito del Consiglio Comunale. Infatti, se la giunta aveva espresso piena adesione al programma, in consiglio sono stati sollevati dubbi e perplessità a riguardo del fatto che Torino avrebbe dovuto farsi proponente di un programma che per il 95% non interessa il suo territorio, ma elementi limitrofi, parte dell'arcipelago dei Comuni esterni. Gli interventi diretti che interessano la città sembrano essere solamente il Parco Tangenziale Verde e la rilocalizzazione delle attività produttive, per cui il Consiglio delibera di partecipare al programma come socio aderente, ma non proponente.

Tab. 15 Sintesi degli elementi di innovazione del Prusst 2010Plan

Ambito	Sotto Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	1. Flessibilizzazione procedurale	Semplificazione procedurale delle varianti	/	/	/
	2. Cultura della responsabilità	Istituzione del "Comitato Prusst", tavolo di confronto permanente per le scelte politiche	Collaborazione tra i Comuni di Borgaro e Settimo, la Provincia, la Regione e numerosi altri enti pubblici	/	Accordo tra Borgaro, Leini e Volpiano per la formazione del programma Urban S+3
	3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Gestione del programma attraverso l'assistenza tecnica di Urbana srl, società pubblica esterna (100% Comune di Settimo)	Leadership politica molto forte	Utilizzo dell'assistenza tecnica per la progettazione e per la ricerca di ulteriori finanziamenti	/
2. Partenariato pubblico-privato	1. Superamento dell'imparzialità della PA	Accoglimento nel Prusst di richieste già emerse prima in modo informale	Attivazione di reti partenariati con i privati	/	Utilizzo delle reti partenariati per la costruzione di Urban S+3
	2. Co-responsabilizzazione del privato	Utilizzo di tecniche perequative per la realizzazione del parco	Calibrazione del programma per rispondere a necessità localizzative di nuove imprese	/	/
	3. Costruzione del consenso preventivo	Progetto di comunicazione e pubblicizzazione del programma	/	/	/
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	1. Integrazione funzionale	Localizzazione razionale delle aree produttive	Principio di progettazione integrata con attenzione alla distribuzione del produttivo in relazione alla mobilità e alle aree verdi	/	Applicazione del Principio di progettazione integrata nell'ambito di Urban S+3
	2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	/	/	/	/
	3. Sinergia tra politiche	Utilizzo di risorse del Docup ob.2	Idea strutturante e condivisa della "Tangenziale verde"	Completamento del Prusst con le risorse del programma Urban S+3	/
4. Rapporto col piano	1. Superamento delle rigidità del Prg	Utilizzo del programma per mettere in rete le previsioni dei Prg dei comuni partecipanti	Superamento delle incompatibilità dei Prg a favore della coerenza territoriale	/	/
	2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	Utilizzo del programma come quadro strategico per la definizione di interventi sovracomunali	Inserimento degli interventi in un quadro di coerenza	/	/
5. Qualità urbana e ambientale	1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	/	Previsione di operazioni di restauro e riqualificazione di cascine	/	Miglioramento della fruizione pedonale e ciclabile con sistemazione argini e piste ciclabili
	2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Miglioramento dell'accessibilità interna ed esterna ai comuni	Progettazione attenta alle connessioni infrastrutturali e tra aree verdi e parchi	/	/

Di fatto, si tratta di una concertazione che non ha incontrato grandi difficoltà, in quanto i privati avevano già manifestato la volontà di intervenire anche prima del bando istitutivo dei Prusst, nell'ambito della costruzione o della variazione dei Prg. Inoltre, pubblico e privato convenivano su alcune questioni come il recupero delle ex Acciaierie Ferrero per cui erano già in corso trattative tra Ferrero Immobiliare e Comune di Settimo, o sulla possibilità di costruire a margini del parco PTV da parte della società Borsetto, detentrica di gran parte delle proprietà dell'area ad esso dedicata dal Prusst. Tale comunità d'intenti viene esplicitata dal fatto che, nel Comitato Prusst, i privati del Comune di Settimo non sono presenti, in quanto rappresentati dal Sindaco su loro stessa delega (cfr. allegato E.2).

Di fatto, dunque, il Prusst rappresenta l'impulso a intervenire attraverso una distribuzione organica degli interventi sul territorio e la messa in campo degli interessi reciproci da parte della P.A. e dei privati. In particolare, la volontà dei Comuni di realizzare un parco di 3 milioni di mq. non sarebbe stata attuabile con lo strumento dell'esproprio, per cui il Prusst rappresenta l'occasione di un confronto delle reciproche convenienze in cui la copertura economica per opere di pubblica utilità e la cessione gratuita delle aree a parco comporta un aumento delle previsioni di trasformazione residenziale e industriale in zone ai margini, secondo un'ottica perequativa che garantisca a entrambi i partner un ritorno, ma in un quadro di coerenza territoriale definito a priori. Tra i risultati della concertazione con il privato viene indicato il cosiddetto "Accordo Borsetto", un meccanismo perequativo che ha portato alla cessione gratuita di un'area di circa 2 milioni di mq., facente capo ad un'unica proprietà²⁰². Oltre ai privati, sono state coinvolte associazioni di diversi settori, come la Coldiretti e l'API (Associazione della piccola-media impresa).

Il punto debole del programma riguarda la costruzione del consenso preventivo attraverso il coinvolgimento degli abitanti e del terzo settore. Il programma prevede, infatti, una misura apposita per la comunicazione del progetto, che ha portato ad un Convegno, all'allestimento di una mostra itinerante in quattro Comuni (Settimo, Borgaro, Volpiano e Leini) per presentare congiuntamente il Prusst e Urban e alla pubblicazione di un prospetto informativo che illustra i due programmi attraverso la descrizione di alcuni tra gli interventi maggiormente significativi. Tuttavia, la mancata partecipazione attiva degli abitanti ha determinato alcune difficoltà a recepire le trasformazioni in corso nel loro territorio: questo spiega le recriminazioni degli abituali fruitori del fiume e degli orti urbani per i danni provocati dai cantieri per la realizzazione delle piste ciclabili e la messa in sicurezza degli argini nel Parco del Po.

3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

Considerate le dimensioni e la natura dei Prusst, il tema dell'integrazione sembra leggibile più in termini di politiche e azioni per perseguirle che di distribuzione funzionale degli interventi sul territorio. Tuttavia, anche da questo punto di vista, il Prusst contiene alcuni grandi temi attorno ai quali ruotano tutti gli interventi: il recupero del paesaggio attraverso la tangenziale verde, il riuso delle aree dismesse e la localizzazione razionale delle nuove espansioni produttive, il miglioramento della

²⁰² «Gli investimenti pubblici e privati previsti per la realizzazione del parco assommano ad un totale di 52.737.197 euro comprensivi dei costi di esproprio dei terreni privati; al fine di ridurre l'esborso sono in corso di definizione le procedure d'intesa per la cessione gratuita ai comuni interessati di una vasta area di oltre 2 milioni di mq, che fa capo ad un'unica proprietà, mediante un'operazione di perequazione urbanistica, di livello intercomunale, a bassa densità e a carattere sperimentale» (Urbana, 2004b, p. 3).

mobilità, la creazione di nuove centralità. Il fatto di aver messo a sistema interventi di natura così diversa ha permesso di coglierne le interrelazioni: ne è un esempio la proposta di razionalizzazione delle aree industriali, che vengono rilocalizzate lungo i principali assi viari con un ragionamento integrato tra mobilità, localizzazione produttiva e inquinamento ambientale.

Il principale elemento di strutturazione del programma è dato dal concetto di “Tangenziale Verde”, terminologia che intende evidenziare la stretta connessione tra gli interventi strutturali, la riqualificazione di importanti settori urbani programmati dal Prusst in prossimità della Tangenziale autostradale nord di Torino e il perseguimento dello sviluppo sostenibile. A questo scopo, gli interventi del Prusst devono essere affiancati da consistenti opere di carattere ambientale e paesaggistico che si configurano sul territorio come una grande fascia verde tra le periferie dei tre Comuni. Tale fascia è finalizzata a connettere i sistemi ambientali del Po e dei Fiumi Stura e Malone, ripristinando le reti ecologiche. Il riferimento alla “tangenziale” è dunque quasi provocatorio, per indicare la necessità di una grande infrastrutturazione verde di pari livello rispetto ad una tangenziale autostradale, con fruitori di carattere naturalistico che la utilizzano come importante corridoio ecologico.

Questa metafora ha assunto un importante valore in quanto idea unificante e strutturante non solo dal punto di vista fisico-morfologico, ma anche in quanto rappresentazione collettiva e condivisa del progetto territoriale. Tale visione ha assunto notevole valore aggiunto dal momento in cui si sono create sinergie positive con altri programmi e finanziamenti Docup, in particolare con il progetto “Corona verde” e con il programma Urban Italia “Set and Three” (cfr. allegato E.3).

Corona Verde è un progetto regionale finanziato con fondi comunitari del Docup 2000-2006: il Parco tangenziale verde viene indicato dal Prusst come elemento che rientra tra gli obiettivi del progetto, per cui la sinergia che viene a crearsi implica un finanziamento da parte della Regione pari al 16% dei fondi totali previsti per l'intero progetto Corona Verde²⁰³. Questo finanziamento va a sommarsi a quelli già impegnati dalla Regione nel Prusst, determinando un valore aggiunto non solo finanziario, ma anche in termini di consapevolezza, da parte dei Comuni proponenti, della capacità di “creare sinergia” per garantire la fattibilità degli interventi previsti, in particolare delle piste ciclabili²⁰⁴. Non a caso, infatti, altri finanziamenti provenienti dal Docup per la realizzazione di aree per l'artigianato, sono stati messi a sistema con stanziamenti privati per la bonifica dei terreni nella riqualificazione delle ex acciaierie Ferrero.

Il programma Urban Italia Set and Three (S+3) nasce in concomitanza con il Prusst ed è costituito da 50 progetti, interventi, azioni finalizzate alla riurbanizzazione plurifunzionale ed ecocompatibile degli spazi urbani, all'imprenditorialità e all'attivazione di patti occupazionali, all'integrazione degli emarginati e all'offerta di servizi di base economicamente accessibili, alla creazione di un sistema di mobilità e trasporti pubblici integrati, alla gestione efficiente delle risorse per ridurre l'inquinamento, allo sviluppo delle potenzialità tecnologiche della società

²⁰³ «La Tangenziale Verde si colloca a buon diritto nel grande ordito, concepito dalla Regione Piemonte, della Corona Verde dell'area metropolitana torinese (asse riservato 3.1b del Docup 2000-2006) e in particolare si insinua in una delle sue piattaforme insediative più complesse, per estensione, compattezza della trama urbanistica, intreccio di funzioni e rete di collegamenti: la piattaforma industriale di Stura» (Urbana, 2004b, p. 3).

²⁰⁴ Si ricorda che i Prusst finanziano preminentemente la progettazione e l'analisi di fattibilità degli interventi previsti, non la loro attuazione.

dell'informazione, al miglioramento della gestione. L'impegno finanziario complessivo è pari a 433 milioni di euro.

Nell'ambito del quadro strategico delineato dal Prusst il programma Urban è considerato «...da un lato, come un primo momento di integrazione ed attuazione del Prusst 2010 Plan, dall'altro quale programma di iniziativa dei Comuni inserito nella pianificazione territoriale di area vasta della quale fa propri ed attua gli indirizzi strategici individuati dagli strumenti di programmazione territoriale regionale e provinciale e di livello locale attraverso l'assunzione delle previsioni degli strumenti di programmazione negoziata» (Settimo T.se, Borgaro, Volpiano, Leini, 2004, p. 44).

Il programma assume quindi un ruolo di complementarità con il Prusst, sia in termini finanziari che nei termini di attivazione delle politiche non previste dal Prusst. Se infatti il Prusst finanzia la progettazione, Urban permette di finanziare la realizzazione delle opere previste, creando dunque un effetto moltiplicatore tra i finanziamenti. Inoltre, tra le azioni del Prusst non sono previsti interventi di carattere sociale, che sono demandati al programma Urban.

4. Rapporto col piano

Il Prusst determina la necessità di apportare delle varianti ai piani regolatori, per adattarli a linee strategiche del tutto nuove rispetto alla pianificazione di carattere comunale, soprattutto per quanto riguarda alcune tematiche di livello sovralocale, come la realizzazione del parco intercomunale e la razionalizzazione delle localizzazioni delle aree industriali.

Il progetto Tangenziale Verde non nasce dal nulla, ma da un'intuizione del progettista del piano di Borgaro²⁰⁵, che aveva già previsto una destinazione a parco della gran parte delle aree agricole afferenti ad un unico proprietario. Il Prusst sviluppa questa idea fino a trovare il collegamento con gli ambiti fluviali vicini e con il parco del Po, prendendo come riferimento le aree agricole estensive previste dai piani dei singoli Comuni. Ciò determina l'adeguamento dei piani ai meccanismi perequativi previsti, come quello derivante dal cosiddetto "Accordo Borsetto" secondo il quale l'area del PTV verrà ceduta totalmente e gratuitamente ai comuni per realizzare il parco, in cambio di edificabilità su parti fuori dal parco sulle quali vengono concentrati diritti edificatori pari a 0,06-0,07 mq/mq²⁰⁶.

Anche l'obiettivo di bloccare la tendenza dei piani comunali a trasformare grandi aree a destinazione agricola in aree a destinazione industriale modifica in modo sostanziale le previsioni dei piani regolatori dei Comuni interessati. Le linee strategiche determinano infatti una revisione del sistema di compatibilità tra attività e localizzazione, sia rispetto alle fasce di pertinenza fluviale, sia in riferimento all'ambito paesistico di riferimento, introducendo parametri sovra-comunali di classificazione (quale il grado di compromissione di un'area) e di intervento (quali gli specifici provvedimenti di riequilibrio). Coerentemente con tale quadro strategico, alcune aree industriali monofunzionali previste dai Prg assumono un maggiore mix funzionale, come la previsione di un'"area attrezzata complessa" che implica il cambio di destinazione d'uso verso la localizzazione di commercio e attività logistico-terziarie, o il progetto per

²⁰⁵ Architetto Giuseppe Piazza.

²⁰⁶ Tale meccanismo è lo stesso presente nelle Aree di trasformazione a servizi (Ats) del Comune di Torino: le aree a Parco maturano sempre diritti edificatori pari al 6-7 % dell'area in oggetto, realizzabili ai margini o su altre aree, che garantiscono al Pubblico la concertazione con il Privato per la cessione delle proprietà nelle perimetrazioni dei parchi.

“aree attrezzate di sostegno per la piccola e media impresa” che comporta la ri-localizzazione di attività non più compatibili con il tessuto prevalentemente residenziale di aree limitrofe, nel Comune di Torino.

In generale, il Prusst rappresenta per tutti i Comuni il quadro strategico all'interno del quale dare coerenza e unitarietà alle trasformazioni territoriali di livello sovracomunale. In questo senso, il continuo dialogo con la Provincia e la Regione fa sì che il programma di riqualificazione e sviluppo sostenibile sia compatibile e coerente con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e con il Piano Territoriale Regionale. I tecnici comunali rilevano invece la difficoltà di dialogo con altri strumenti non afferenti all'ambito della pianificazione, come i Patti territoriali.

5. Qualità urbana e ambientale

La maggior parte dei contenuti del Prusst è riconducibile al miglioramento della fruibilità del territorio, in termini di accessibilità interna ed esterna, attraverso lo sviluppo di collegamenti veicolari, ciclabili e pedonali. Gli interventi vanno da azioni di grande rilievo come il potenziamento dell'Alta Capacità ad azioni di livello locale, quali l'attraversamento fluviale (ripristino del traghetto degli anni '40 tra Brandizzo e San Raffaele) per collegare il Parco del Po con il sistema collinare. Molta attenzione è data alle forme di mobilità sostenibile e al rilancio del trasporto pubblico (ad esempio l'idea di una navetta di servizio alle aree industriali nel progetto Piccole e medie imprese). In alcuni punti la progettazione dell'accessibilità è stata occasione non solo di interventi di ripristino del paesaggio - ad esempio, scegliendo di non asfaltare alcuni percorsi - ma anche di creazione di nuove polarità - prime fra tutte le nuove porte urbane (cfr. allegato E.5).

Il progetto Tangenziale Verde esprime invece la concretizzazione del tema della sostenibilità, anche nei termini di eredità per le generazioni future: i Comuni non potranno cambiarne destinazione d'uso con una qualsiasi futura variante. I progetti del Parco Tangenziale Verde e del Parco del Po sono dunque gli esempi più evidenti di una strategia ambientale condivisa: i Comuni continuano a destinare fondi a queste aree pur avendo la possibilità di indirizzarli altrove.

Oltre allo scenario del verde recuperato per loisir e ai fini del riequilibrio ecologico, emerge anche lo sforzo di recuperare un'identità territoriale legata ad un'agricoltura qualificante, che si ponga in contrasto con lo sfruttamento estensivo del territorio, attraverso interventi di risistemazione idraulica degli argini, delle bealere, dei rii.

La questione dell'immagine territoriale è complessa e implica almeno tre livelli di riflessione: il ruolo proponente e trainante dei Comuni dell'area metropolitana anche rispetto alla città di Torino; la portata dello scenario proposto, riconosciuta sia negli ambienti politici che in quelli tecnici; l'intera operazione come frutto e simbolo del sistema perequativo (Cabodi, Ciaffi, Lingua, 2004).

5.3 Pratiche di programmazione complessa nell'area senese

5.3.1 Il contesto senese. Inquadramento

L'esperienza della programmazione complessa nell'area senese ruota attorno al capoluogo, nel quale si sono concentrati due strumenti: il Programma di riqualificazione urbana "Fontebranda" e il Contratto di quartiere "San Miniato" nella . Inoltre, proprio su stimolo del Comune di Siena ha preso avvio il Prusst "Terre senesi", coinvolgendo quasi tutti i Comuni della Provincia.

In questo ambito si concentra dunque un numero limitato di programmi, che si inseriscono in un contesto molto diverso da quello torinese, non solo per dimensioni e posizione, ma anche in riferimento al quadro culturale in cui si inserisce la programmazione complessa.

Le politiche di governo del territorio senese, infatti, fin dal dopoguerra hanno sempre cercato un equilibrio tra la conservazione del patrimonio storico e paesaggistico e l'espansione al di fuori delle mura, per affrontare le crescenti trasformazioni della società e dell'economia.

A Siena, in particolare, già col Piano Regolatore Generale elaborato dagli Architetti Piccinato, Bottoni e Luchini a partire dal 1955, ed entrato in vigore nel 1959, venivano operate alcune scelte importanti per lo sviluppo futuro della città: l'individuazione di una direzione di sviluppo prevalente, se non unica, verso nord; la contenuta dimensione delle poche espansioni previste; la definizione di una crescita per aree distinte e ben caratterizzate; la riaffermazione della necessità della tutela e della valorizzazione del secolare equilibrio tra valli verdi e tessuto urbano storico.

La principale espansione della città avviene negli anni Settanta, nell'ambito della strategia di attuazione dell'Edilizia Economica Popolare, che implica la formazione di nuovi quartieri, dapprima nelle aree previste dal piano Piccinato a Nord della città, nei quartieri dell'Acqua Calda e del Petriccio, poi lungo i filamenti nelle immediate vicinanze della città, a Ruffolo, Costalpino e Costafabri, S. Miniato, e infine attraverso il rafforzamento di centri abitati sparsi come Taverne d'Arbia, Isola d'Arbia e S. Andrea a Montecchio.

Se i tre decenni successivi al dopoguerra sono caratterizzati da politiche prettamente improntate all'"espansione", negli anni Ottanta tale tendenza viene meno sia nel dibattito urbanistico italiano, sia nella situazione contingente. Il piano successivo deve rispondere all'esigenza di elaborare una complessa strategia tendente a coniugare gli obiettivi peculiari di un Prg di terza generazione (miglioramento della accessibilità, riconversione funzionale, tutela del paesaggio e dell'ambiente) con una marcata attenzione agli aspetti di conservazione e ricucitura del tessuto consolidato.

Predisposto da Bernardo Secchi a partire dal 1985 e approvato nella sua forma compiuta solo nel 1996, il piano tuttora vigente pone l'accento su due ordini di problematiche, attinenti da un lato alle possibilità di trasformazione e alle necessità di conservazione, dall'altro all'esigenza di evitare o correggere quanto più possibile ogni discontinuità o contrasto, anche solo percettivo, tra i diversi ambiti centrali, periferici, extraurbani. Di conseguenza, l'obiettivo principale del piano è essenzialmente il completamento e

l'integrazione del tessuto insediativo esistente, piuttosto che una sua più o meno diffusa estensione sul territorio, attraverso:

- azioni atte a calmierare l'altissimo prezzo delle abitazioni;
- aumento della residenzialità del centro storico;
- nuove dislocazioni di funzioni di eccellenza come l'Università e la Banca Monte dei Paschi;
- miglioramento della mobilità complessiva e dell'accessibilità al centro;
- verifica e completamento delle infrastrutture e delle previsioni già impostate da Piccinato e dalle successive varianti;
- conservazione e tutela degli aspetti paesaggistici e storico-ambientali.

In tale prospettiva, il piano presenta una dettagliatissima articolazione normativa, con un livello di progettazione urbanistica spesso confluyente in precisazioni proprie dello strumento attuativo: i *Progetti norma*, tra loro logicamente e funzionalmente connessi nei vari *Schemi direttori*, rappresentano, infatti, elementi di specificazione ed insieme di armonizzazione delle diverse proposte insediative ed infrastrutturali attraverso cui possono compiersi gli obiettivi del piano²⁰⁷. Il Progetto norma diventa uno strumento ad uso dell'ente pubblico che, con appositi vincoli e prescrizioni per il privato, garantisce il controllo delle principali trasformazioni nella città, ovvero di quelle operazioni di scala urbana che, pur essendo gestite da soggetti privati, implicano forme e funzioni di tipo pubblico (banca, università, parcheggi e risalite...), acquisendo un carattere strategico e prioritario²⁰⁸.

²⁰⁷ Gli Schemi direttori rappresentano gli obiettivi generali perseguiti dal Piano. A partire dal rilievo e dall'interpretazione dei caratteri dello spazio urbano senese, della sua forma e delle possibilità di trasformazione, ciascuno di essi esprime un obiettivo – cardine del Prg: l'attraversamento Est-Ovest, la strada “fiume” (Nord-Sud), i luoghi centrali, gli spazi dentro e fuori le mura, la tangenziale, il parco fluviale.

L'insieme degli Schemi direttori determina la griglia di contenuti programmatici, in sostanza la strategia del Piano in merito all'uso della città.

Ognuno di essi mette in relazione più Progetti Norma collegati tra loro da elementi strutturanti che coincidono generalmente con assi viari, tranne nel caso dello Schema Direttore denominato “dentro e fuori le mura”, in cui il “legante” è rappresentato dal perimetro delle mura storiche, e in quello del parco fluviale, dove l'elemento di connessione è il fiume Arbia. Di conseguenza, lungo gli Schemi direttori si concentrano ed organizzano, con modalità differenti, i più importanti interventi che il piano propone. «L'intento degli “schemi direttori” è quello di non lasciare isolati i diversi interventi, i progetti ed i tempi attraverso i quali si realizzeranno, quanto di inserirli entro un progetto spaziale, figurativo e temporale più complessivo» (Di Biagi, 1990, p. 65).

A questo scopo, i progetti di trasformazione sono perimetrati e normati proprio nei “Progetti Norma”, strumenti raccolti in una sezione apposita delle norme di attuazione, che costituiscono l'«eccezione delle parti in trasformazione» (Comune di Siena, 2002, p. 98). Proprio perché si tratta delle parti della città in cui insistono i progetti di trasformazione più importanti, dove si rende necessario un controllo specifico, essi sono disciplinati attraverso uno schema tipizzato, scritto e disegnato, contenuto all'interno delle NTA. Ad una sintetica descrizione del progetto, con riferimento allo Schema direttore, seguono l'individuazione degli interventi previsti (quando il progetto sia realizzabile per parti), delle quantità interessate, quindi la specificazione delle operazioni connesse a ciascun intervento, le quantità disaggregate, le destinazioni d'uso e i vincoli progettuali. Questi ultimi sono illustrati da uno schema grafico che trattiene gli elementi irrinunciabili per il progetto esecutivo o per il piano attuativo.

²⁰⁸ La distinzione in Schemi direttori e Progetti norma sembra quasi anticipare la suddivisione del piano in due dimensioni prevista dalla legge regionale 5/95. Gli Schemi direttori sintetizzano la “struttura del piano”, legando tematicamente i singoli Progetti norma in base a un legante fisico o concettuale: il principale asse stradale urbano, le mura, il sistema dei luoghi centrali. I Progetti norma rappresentano il momento attuativo, la traduzione operativa dei principi enunciati all'interno dello Schema direttore. Nell'ambito della formulazione del piano Secchi, in una fase precedente rispetto alla legge regionale 5/95,

Inserito nel contesto di origine, il Progetto norma sembrerebbe rappresentare, in embrione, uno strumento di progetto di tipo integrato, atto a garantire alla P.A. la coerenza spaziale delle trasformazioni. Tale potenzialità viene meno a causa di una marcata attenzione per gli aspetti progettuali che, in fase attuativa, ha presentato alcune problematiche intrinseche. L'eccessiva rigidità del disegno formale e delle relative prescrizioni, infatti, ha portato al ricorso a numerose varianti²⁰⁹, così come ampie aree a verde servizi, come quelle previste in appositi progetti norma destinati a realizzare ettari di parchi urbani e attrezzati, non sono state realizzate a causa dell'impossibilità di ricorrere all'esproprio diffuso e la mancanza di meccanismi perequativi anche intrinseci al perimetro dei Progetti norma.



Figura 8. Sistema integrato delle trasformazioni urbane nella città di Siena (fonte: Ufficio di piano, Comune di Siena)

tutta la struttura del piano ruota attorno a questa tensione tra la dimensione strutturale e quella operativa: da un lato, «gli “schemi direttori” ed, al loro interno, i “progetti norma” costruiscono la “struttura del piano”» (Di Biagi, 1990, p. 65); dall'altro, le relazioni di piano e le pubblicazioni enunciano la volontà di fare un piano operativo, con un «connotato di gestione anziché di indirizzo» attraverso «la “riduzione” del progetto-suggerimento in progetto-norma» (Gabellini, 1990, p. 47). Traspare dunque una sorta di commistione tra la volontà di dare semplici indirizzi di governo (schemi direttori) e la necessità di trasformarli in strumenti operativi capaci di sostituire i piani attuativi (progetti norma).

²⁰⁹ Il numero delle varianti che hanno interessato il Piano Secchi dal 1996 ad oggi, dunque in un arco di 10 anni, ammonta a più di un centinaio.

Inoltre, l'iter di approvazione del piano Secchi si conclude nel 1996, dieci anni dopo la sua concezione, in un clima di forte mutamento che lo rende inadeguato al mutato contesto istituzionale. La nuova legge regionale per il governo del territorio n. 5/95 introduce, infatti, sostanziali novità, in particolare nell'impostazione dello strumento di pianificazione secondo due dimensioni: un livello di piano strutturale, che individua gli obiettivi e gli indirizzi di governo del territorio "invarianti", e un livello operativo, rappresentato dal Regolamento Urbanistico, nel quale tali principi diventano attuativi. Inoltre, la legge favorisce meccanismi di concertazione interistituzionale e tra le istituzioni e i privati.

In questo clima, il Comune di Siena, pur non avendo fino ad oggi adeguato i propri strumenti urbanistici alla legge regionale, ha avuto modo di confrontarsi di sperimentarne la validità di tali principi proprio attraverso l'attivazione dei programmi complessi (Programma di riqualificazione urbana Fontebranda, Prusst Terre Senesi, Contratto di quartiere S. Miniato). In particolare, occorre sottolineare il fatto che i Progetti hanno rappresentato la base per l'elaborazione del Priu di Fontebranda, che ha assunto come punto di partenza il Progetto Norma omonimo (PN 1.5).

Occorre considerare, inoltre, che a metà degli anni Novanta il governo territoriale senese inizia ad assumere una prospettiva che va al di fuori dai propri confini, sia per l'adozione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, sia a causa dell'impatto prodotto dal diffondersi, nella società senese, di una cultura diffusa della programmazione, a partire dalle importanti esperienze dei Patti Territoriali ("VATO 2000") e del Prusst Terre Senesi.

Un primo e fondamentale risultato della collaborazione in materia di pianificazione determinata da questi nuovi strumenti è costituito dalla firma dell'Intesa con cui Siena e i cinque comuni della cintura (Asciano, Castelnuovo Berardenga, Monteriggioni, Monteroni d'Arbia, Sovicille) si sono impegnati a procedere nella formazione di uno *Schema Metropolitano*, documento di indirizzo intercomunale che persegue l'obiettivo di definire un insieme di opzioni di governo territoriale condivise. Questo accordo dovrà assicurare l'efficacia dell'azione di governo del territorio e garantirne la sostenibilità attraverso la condivisione diffusa dei valori del patrimonio naturale e culturale del territorio, promuovendo la partecipazione attiva ed effettiva dei cittadini ai processi decisionali.

5.3.2 Il Priu "Fontebranda"

Descrizione del programma

Il Programma di riqualificazione urbana "Fontebranda" ha per oggetto un'area ai piedi della valle omonima, in concomitanza della porta dove, insieme alle fonti della città, erano collocati i macelli, le concerie e il canile. Tra queste funzioni, la più significativa è proprio il macello, che rappresenta «una attrezzatura necessaria ma "bassa" dal punto di vista del decoro urbano» (Comune di Siena, 1998a, p. 2). La collocazione in questa zona è quindi giustificata dalla posizione ad un dislivello notevole rispetto alla città storica, in un luogo di modesto impatto visivo e paesaggistico e difficile da raggiungere, perché collegato al centro da una via impervia e con una pendenza molto accentuata.

Nel secolo scorso l'attività di macellazione viene localizzata al di fuori dal centro storico, in uno stabile idoneo e dotato di moderne attrezzature, liberando gli edifici

esistenti, che si presentano dunque in stato di abbandono e di degrado. Inoltre, gli apprezzabili dislivelli, pur non costituendo una barriera insormontabile, certamente non favoriscono i collegamenti e il passaggio pedonale, incentivando quindi altri percorsi e relegando in particolare l'area degli ex - Macelli Comunali in un ruolo di isolamento. Nel complesso, proprio per questa presenza e per la difficoltà di accesso, la zona di Fontebranda assume la connotazione di ambito degradato, poco frequentato dagli abitanti e dai turisti perché difficilmente accessibile, quasi "di periferia" anche se dentro alla cinta muraria.

Il Piano Regolatore redatto da Secchi, approvato nel 1996, si fa carico della necessità di un riscatto di questa porta di accesso al centro storico, comprendendo che l'area Fontebranda, insieme al recupero di edifici situato lungo Via di Vallepiazza e la Piazzetta della Selva, può far parte del sistema di accessi alla città. In particolare, l'esigenza di fare di questa porta secondaria un accesso importante al centro storico è determinata dal restauro del grande complesso dell'ex complesso ospedaliero S. Maria della Scala, già sede di importanti musei e destinato ad accogliere grandi eventi e mostre di livello nazionale.

Allo scopo di valorizzare tale ruolo, l'area viene inserita all'interno dello Schema direttore 1, ovvero del primo dei sei assi strutturali che determinano altrettanti grandi obiettivi del piano. Lo Schema 1, denominato "L'attraversamento", raccoglie i progetti che rendono possibile e qualificato l'attraversamento della città in direzione Est/Ovest attraverso progetti di risalita meccanizzata, parcheggi, percorsi verdi che riequilibrano il sistema di accessi alla città.

All'interno di questo sistema, il Progetto Norma 1.5 prevede la riqualificazione urbanistica dell'area e la realizzazione di un impianto meccanizzato di risalita che consenta un efficace collegamento per tutti coloro che, da Porta Fontebranda e quindi dal parcheggio interrato prossimo alla cinta muraria, intendano raggiungere la sovrastante area del S. Maria della Scala e viceversa per coloro che, anche dal centro in genere, intendano raggiungere l'area degli ex - Macelli Comunali o la zona esterna alle mura.

L'occasione per l'attuazione delle opere previste viene proprio dal Bando per l'accesso ai finanziamenti ex lege 179/92, a seguito del quale l'Amministrazione Comunale di Siena trasmette al Ministero dei LL.PP., nel Dicembre 1995, una proposta di Programma di riqualificazione urbana (Pri) da realizzarsi con il concorso di risorse pubbliche e private per l'area di Fontebranda.

Il programma di riqualificazione urbana risulta fundamentalmente conforme al Progetto Norma 1.5 "Fontebranda", e prevede i seguenti interventi:

1. la realizzazione del parcheggio interrato multipiano in fregio alla Via Esterna Fontebranda;
2. il recupero dell'area e degli immobili degli ex Macelli Comunali;
3. la realizzazione di un impianto di risalita atto a consentire una migliore accessibilità al Centro Storico.

In particolare, i primi due interventi interessano due distinte zone, una all'esterno della cinta muraria, l'altra all'interno della stessa. La prima, per la localizzazione rispetto alla città e per la vicinanza a importanti vie di comunicazione, rappresenta uno degli attracchi preferenziali al centro storico. Il Piano Regolatore Generale e il Piano della Mobilità e della Sosta hanno individuato quest'area per la realizzazione di un parcheggio interrato multipiano con capacità di oltre 500 veicoli. La realizzazione del

parcheggio, terminata nel 2002, è stata affidata alla Siena Parcheggi Spa, società a gestione mista pubblico-privata che ne ha curato la realizzazione e la successiva gestione.

La seconda area, all'interno della città storica, comprende gli edifici che costituivano il complesso dei vecchi macelli comunali. Il Prg prevede il recupero del complesso per adibirlo a laboratori artigianali e punti vendita dei manufatti prodotti, nonché la realizzazione di un giardino pubblico in luogo di alcuni volumi fatiscenti ed impropri. Anche in questo caso, la realizzazione degli interventi è stata subordinata alla successiva gestione. Gli interventi sono ormai conclusi e gli immobili restaurati sono oggi occupati da laboratori artigianali, un bar, enti per la formazione artigianale e la promozione delle attività dei laboratori.

Infine, il Priu prevede la realizzazione di un collegamento mediante risalita meccanizzata che dagli ex macelli conduce alla soprastante Via Vallepiatta, in prossimità del Duomo e quindi del complesso museale del S. Maria della Scala. I lavori sono in corso di realizzazione.

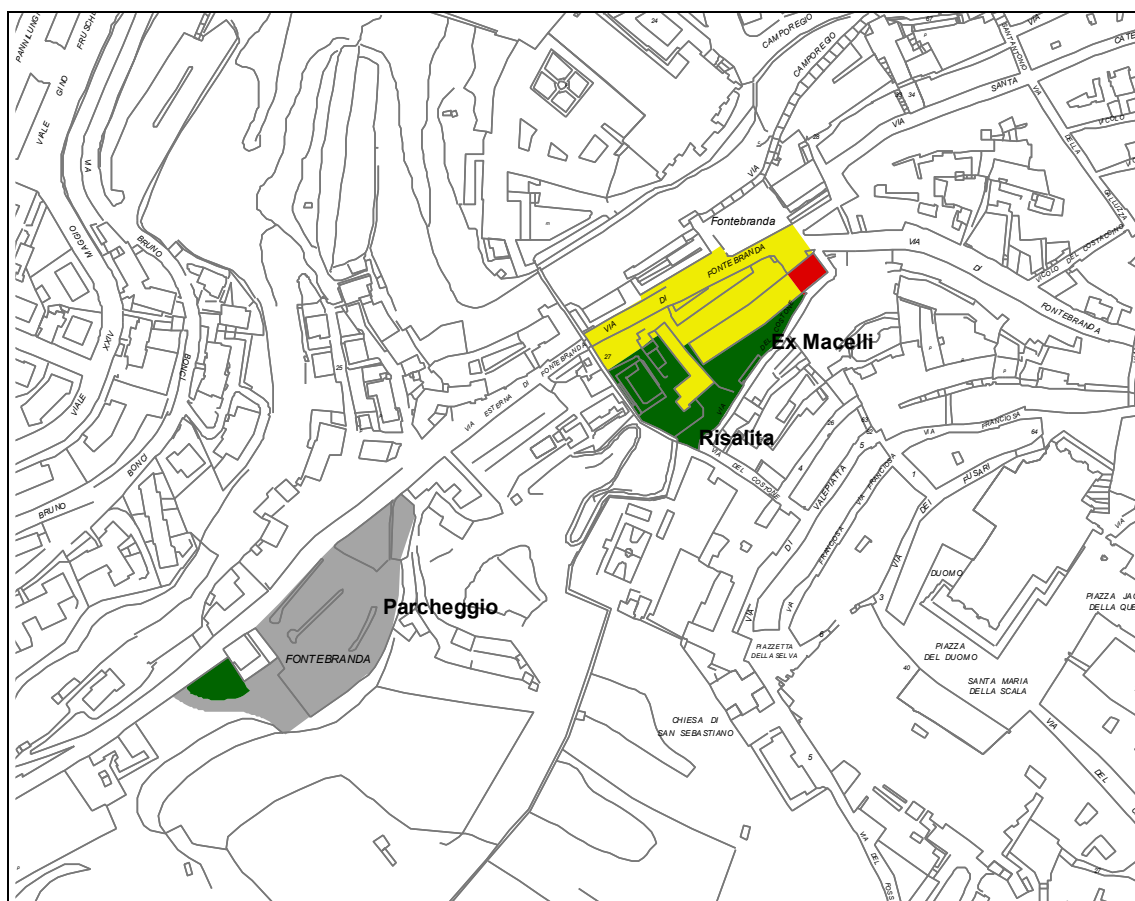


Figura 9. Gli interventi previsti nel Priu Fontebranda (fonte: Ufficio di piano, Comune di Siena)

*Elementi di innovazione*1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

Il programma di riqualificazione urbana "Fontebranda" viene gestito interamente all'interno della struttura comunale, ad opera della Direzione Gestione del Territorio, che si occupa del montaggio e della presentazione del programma, e dalla Direzione Lavori Pubblici, che seguirà l'esecuzione dei lavori attraverso l'unità operativa "Grandi opere e progetti speciali" (cfr. allegato F.1).

Il Priu, approvato dal Consiglio Comunale il 5/12/1995, viene trasmesso al Ministero dei LL.PP., come proposta di Programma di riqualificazione urbana da realizzarsi con il concorso di risorse pubbliche e private. Il programma è stato accolto, nel mese di agosto 1996, da parte della Conferenza Permanente per i Rapporti Stato/Regioni con il finanziamento di un importo di 3.200.000 Euro. A inizio 1997 viene firmato tra l'Amministrazione Comunale di Siena ed il Ministero dei LL.PP. un protocollo di intesa e successivamente, in data 3.4.1998, l'Accordo di programma per l'attuazione del Priu, contenente i reciproci impegni di spesa.

Due sono gli aspetti di rilievo da sottolineare:

- il fatto che il programma si gestisce all'interno della pubblica amministrazione come un normale piano di recupero, ma attuandone la potenzialità del coinvolgimento dei privati;
- la conseguente assenza di rapporti con altri enti esterni o interni all'amministrazione al di fuori del Ministero, dovuta sia alla scala del programma, sia alla sua conformità con le previsioni di piano. Non è un caso, dunque, che i firmatari siano solamente due: il Comune di Siena e il Ministero.

L'innovatività, in questo ambito è riconducibile a pochi elementi, tant'è che, tra i tre programmi in oggetto, questo è l'unico per il quale non sia stata effettuata alcuna pubblicazione di livello locale, nemmeno sui "Quaderni della Balzana", opuscoli generalmente utilizzati dall'amministrazione per divulgare le proprie attività. In questo caso, gli elementi di rilievo sottolineati dai funzionari sono rappresentati da:

- il rapporto diretto e non mediato con il Ministero, rapporto nuovo rispetto alle intermediazioni di Regione e Provincia;
- il doversi confrontare per la prima volta con la procedura dell'Accordo di programma, che ha rappresentato un'occasione di apprendimento e di trasmissione delle conoscenze, tant'è che i dirigenti della Direzione Lavori Pubblici hanno presentato l'esperienza a Roma, nel 2003, nell'ambito del Master di secondo di livello "URBAM" (Urbanistica nella Amministrazione Pubblica - Management della Città e del Territorio).
- viene indicato positivamente, inoltre, l'occasione di confronto determinata dalla "Rassegna Itinerante dei Programmi Complessi", messa in atto dal Ministero dei Lavori Pubblici in collaborazione con l'Inu. E' proprio questa occasione, infatti, che ha permesso di apprezzare le notevoli potenzialità offerte da questo strumento, nonché i più svariati modelli di applicazione, per poi poterla utilizzare a tempo debito, in occasione di altri finanziamenti. Il successo degli altri due programmi (Cdq San Miniato e Prusst Terre Senesi), infatti, è attribuito anche a questo momento di confronto e di apprendimento collettivo.

Tab. 16 Sintesi degli elementi di innovazione del Priu Fontebranda

Ambito	Sotto Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	1. Flessibilizzazione procedurale	Utilizzo dell'Accordo di programma (senza varianti al prg)	/	/	/
	2. Cultura della responsabilità	/	Rapporto diretto col Ministero	/	/
	3. Cambiamenti nel modello organizzativo	/	Leadership tecnica degli uffici Pianificazione e Gestione del Territorio	/	/
2. Partenariato pubblico-privato	1. Superamento dell'imparzialità della PA	/	Promozione del programma finalizzata all'attivazione di risorse private	/	/
	2. Costruzione del consenso preventivo	/	/	/	/
	3. Co-responsabilizzazione del privato	Realizzazione e gestione di opere pubbliche da parte di privati (parcheggi)	Collaborazione con una società mista pubblico-privato	Sperimentazione della formula di realizzazione e gestione nel Cdq.	/
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	1. Integrazione funzionale	/	Mix funzionale con funzioni gravitanti intorno alla piazza centrale	/	/
	2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	/	/	/	/
	3. Sinergia tra politiche	/	/	/	/
4. Rapporto col piano	1. Superamento delle rigidità del Prg	Utilizzo del programma per l'attuazione del Prg	/	/	/
	2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	/	/	/	/
5. Qualità urbana e ambientale	1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	/	/	/	/
	2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Miglioramento dell'accessibilità all'ambito urbano di Fontebranda - Duomo.	Miglioramento dell'immagine esterna del quartiere	Miglioramento dell'accessibilità alla città	/

2. Partenariato pubblico - privato

La vera novità di questo programma sembra da attribuire alla possibilità di attuare gli interventi previsti con il concorso dei privati, in particolare attraverso una società mista pubblico-privato, la Siena Parcheggio Spa, che si occuperà della realizzazione del parcheggio pluripiano interrato in fregio a via Esterna Fontebranda e della successiva gestione (cfr. allegato F.2).

In tutti i Priu attivati in Italia, solo in due casi (Siena, appunto, e Padova) il Comune si rapporta con una società mista pubblico-privata. Tuttavia, a Siena tale rapporto è quasi d'obbligo, in ragione di una convenzione stipulata il Comune e la Siena Parcheggio Spa nel 1992, che concede a quest'ultima il diritto di occuparsi della realizzazione e gestione di tutti i parcheggi pubblici della città. Quindi, anche di quello previsto del Piano a Fontebranda.

La stessa formula, relativa all'individuazione di un soggetto cui affidare sia la realizzazione che la gestione del intervento, è prevista per il recupero degli ex Macelli. A questo scopo, il Comune ricorre alle normali procedure di affidamento a seguito di bando di gara a licitazione privata. La gestione viene affidata alla "Società Consortile Fontebranda arl" di Siena, formata ad hoc per l'esecuzione delle opere specificate nel progetto esecutivo e la gestione economica del complesso immobiliare.

In generale il Priu, date le modeste dimensioni e la ridotta complessità, si configura come un programma a regia soprattutto comunale, dove i soggetti privati sono solamente due e vengono coinvolti mediante le procedure ordinarie. La strategia, dunque, è di carattere prettamente esclusivo.

Lo stesso si può dire in riferimento alla partecipazione degli abitanti al procedimento, che è avvenuta solamente all'interno delle normali procedure di osservazioni al piano di recupero. Oggi, essendo conclusi i lavori del parcheggio e dei locali degli ex macelli, gli abitanti della zona manifestano insoddisfazione per l'impatto visivo dei cantieri della risalita, che hanno sventrato parte della scarpata del "Costone" per ospitare lo scatolare interrato in cemento armato che, alternando tratti inclinati e tratti orizzontali, consente il superamento dell'elevato dislivello esistente. Tali polemiche, tuttavia, non sembrano preoccupare la pubblica amministrazione, forte del successo della risalita di S. Francesco, dalla parte opposta della città, e del fatto che, a lavori finiti, la struttura della risalita sarà in sotterraneo, dunque con un impatto visivo nullo.

3. Integrazione delle azioni/sinergia tra politiche

Anche in questo campo il programma non presenta novità di rilievo, in quanto conferma un mix funzionale che, di fatto, era già esistente ed era venuto meno con l'abbandono degli ex macelli. La destinazione artigianale rimane la stessa, anche se con attività di minore impatto, così come vengono confermate le previsioni residenziali per due soli alloggi, che erano quelli destinati in origine ai custodi dei macelli e del canile.

Gli interventi rientrano nella più ampia politica di riqualificazione di edifici ad uso pubblico attivata dalla città in un contesto in cui il riuso di edifici pubblici rappresenta una delle poche opportunità di sviluppo del centro storico. In particolare, in questo ambito del centro storico la realizzazione del parcheggio e della risalita si inseriscono nel più ampio contesto della riqualificazione a fini espositivi e museali dell'ex complesso ospedaliero di fronte al Duomo, denominato Santa Maria della Scala, determinando dunque la messa a sistema di un percorso culturale che da Fontebranda raggiunge il cuore della città.

Questo programma si inserisce dunque in un quadro di interventi interni al centro storico già confermato dal piano, e si connette con le politiche del turismo e dello sviluppo economico: in particolare, le società ospitate nel nuovo complesso degli ex macelli svolgono anche una attività di incubatore di imprese artigianali, attivando iniziative di formazione per i giovani e di informazione diretta alla città e all'esterno.

In linea di massima, pur con la presenza di elementi di degrado, nell'area in oggetto non sono previsti interventi sociali (cfr. allegato F.3), sia perché non richiesti dal programma, sia perché la connessione con il resto del quartiere non sembra essere un problema così avvertito dalla pubblica amministrazione. Gli abitanti, infatti, sono comunque integrati nell'ambito del sistema delle contrade, la cui valenza di centri aggregativi e identitari è fortissima in tutto il centro storico "dentro le mura". In particolare, il territorio di Fontebranda appartiene alla contrada dell'Oca, che da sempre svolge le proprie attività all'aperto nel piazzale tra gli ex macelli e la fonte.

Questo è uno dei pochi programmi analizzati che presenta degli esiti materiali, anche se non risultano molto innovativi: di fatto, la configurazione dell'area era già definita spazialmente e morfologicamente, per cui il programma contribuisce alla riqualificazione e al recupero dell'immagine, nonché all'integrazione con il resto della città.

4. Rapporto col piano

Il Priu è inteso come programma diretto ad attivare quanto previsto dal vigente Prg per l'area di Fontebranda: il programma di riqualificazione urbana risulta infatti attuativo del Piano Regolatore Generale, essendo previsto, dal Progetto Norma 1.5 "Fontebranda" che prevede la realizzazione di un percorso di collegamento fra il parcheggio di Fontebranda esterna (ampliato rispetto a quello attuale) e il complesso di Vallepiatta e la ristrutturazione urbanistica dell'area dei Macelli destinata ad attività economiche di servizio (cfr. allegato F.4).

L'area di Fontebranda per la sua posizione nel sistema dell'attraversamento definito nello Schema direttore 1, ne costituisce il fulcro e diventa luogo di raccordo fra centro e periferie. Il progetto prevede la realizzazione di un percorso pedonale, in parte meccanizzato, ubicato a ridosso delle mura per collegare il parcheggio esistente - ampliato - con l'area del Costone fino a Vallepiatta, approdo diretto al centro storico. Tale previsione viene confermata dal successivo Piano generale del traffico urbano (1998), che inserisce il sistema parcheggi-risalita in un quadro coerente con gli altri "Sistemi" di S. Francesco e di Piazzale Rosselli, individuati come speciali punti di "attracco" alla città murata dopo il "drenaggio" del traffico meccanizzato organizzato nelle direttrici Est (il "Fiume" secondo il Prg) e Ovest (tangenziale), attraverso i collegamenti diretti ed indiretti con le aree di sosta libere e controllate (Parcheggi scambiatori, Parcheggi interrati, ecc.).

In particolare, il progetto norma è diviso in due interventi distinti:

1. ampliamento del parcheggio di Fontebranda esterna e collegamento con Vallepiatta, con destinazione d'uso a parcheggio, giardino, risalita meccanica, servizi tecnici; questo primo intervento nel Priu è stato scomposto in due parti (risalita e parcheggio);
2. ristrutturazione urbanistica e nuova destinazione funzionale del complesso dei Macelli, per insediare attività artigianali, attività economiche di servizio, servizi culturali, tecnici e amministrativi, residenza.

Il Priu, inserendosi in un quadro che ha già caratteristiche strutturali (date dallo Schema direttore) e una trasposizione operativa (data dal Progetto norma), ne rappresenta un momento prettamente attuativo.

Considerato che, in genere, i progetti norma hanno trovato non poche difficoltà attuative a causa della loro rigidità di impostazione e della forte connotazione formale, questo rappresenta invece un caso di successo, quasi di una “eccezione che conferma la regola”. Infatti, proprio grazie alla definizione molto articolata e dettagliata degli interventi, il Comune ha potuto trasporre direttamente il “pacchetto” del Progetto norma in un progetto compiuto da presentare al Ministero. Questo è, dunque, uno dei pochi casi in cui la connotazione fortemente “disegnata” del piano Secchi ha avuto un riscontro positivo.

5. Qualità urbana e ambientale

Il miglioramento della qualità urbana e ambientale è demandata al recupero del complesso degli ex macelli, che creano nuova centralità a livello microurbano, alla scala di quartiere, e a livello visivo, grazie al recupero degli edifici: il rinnovo dei fabbricati, e soprattutto il loro riutilizzo, ha dato una nuova immagine al quartiere sia per gli abitanti, sia per visitatori e turisti. Inoltre, alcuni rilevanti interventi al contorno, come il recupero dell'ospedale di S. Maria della Scala per strutture museali e delle residenze su via Vallepiana, rafforzano il peso di Fontebranda come porta di accesso alla città (cfr. allegato F.5).

5.3.3 Il Cdq “S. Miniato”

Descrizione del programma

San Miniato rappresenta uno dei quartieri più controversi del capoluogo senese. Situato in una valle e separato dal capoluogo da un crinale, si tratta, infatti, di un quartiere completamente esterno alla città, di cui rappresenta la prima espansione autonoma, senza continuità fisica con il centro storico e con i suoi ampliamenti extra moenia (Comune di Siena, 2002).

Nato come area Peep, questo quartiere viene progettato nel 1971 dall'arch. Giancarlo De Carlo, che organizza l'edificato secondo principi razionalistici, con edifici multipiano a doppio corpo, tetto piano e paramenti esterni color cemento: in piena antitesi, quindi, con i canoni costruttivi della città, legati alla tradizione del laterizio.

Nel progetto di De Carlo, a questa presa di distanze dalla tradizione architettonica faceva da contrappunto un'organizzazione urbanistico-morfologica attenta a ricostruire nel quartiere le dinamiche di socializzazione della città storica. Egli attribuiva ai corridoi centrali all'interno degli edifici di edilizia residenziale, il ruolo di spazi di incontro e di vita pubblica, oltre che di collegamento interno tra la parte a monte e quella a fondovalle degli edifici, attraverso l'inserimento di spazi commerciali che si affacciavano direttamente sui corridoi, ma senza alcun accesso dalla strada. Inoltre, al centro del quartiere erano previsti alcuni servizi per la vita collettiva: una chiesa, un centro civico, un teatro/auditorium, un'edicola/mercato, nonché la realizzazione di aiuole, parchi e parcheggi veicolari.

Il quartiere viene realizzato a fine anni Settanta, ma l'emergenza casa fa passare in secondo piano la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi per privilegiare la costruzione degli edifici residenziali, e i locali commerciali ai piani terreni non vengono utilizzati a causa della mancanza di un accesso dalla strada, ritenuto indispensabile per la sopravvivenza delle attività.

La situazione di emergenza determina anche l'utilizzo di tecniche costruttive di bassa qualità, che evidenziano ben presto un forte degrado fisico. Fin dall'inizio degli anni Ottanta, dunque, il quartiere appare completamente snaturato rispetto alle previsioni iniziali: la parziale realizzazione dei servizi, cui si aggiunge il degrado socio-economico dato dalla suddetta mancanza di attività commerciali, fanno assumere all'area le caratteristiche di "quartiere dormitorio" di periferia.

Nei decenni successivi si tenta di sopperire alla carenza di servizi, ma con risultati inadeguati: la chiesa è l'unico servizio realizzato, mentre prima le funzioni religiose venivano svolte in uno scantinato riadattato; gli uffici della Circoscrizione 2, una biblioteca di quartiere, una ludoteca e dei locali polivalenti per le riunioni degli abitanti sono ospitati al piano terra e primo di uno degli edifici a corridoio. Tale localizzazione, tuttavia, invece di contribuire alla socializzazione, comporta attriti con gli abitanti, disturbati dalle riunioni serali. Gli impianti sportivi, realizzati nel fondovalle e gestiti dal Gruppo Sportivo San Miniato (GSSM), hanno determinato la necessità di realizzare una passerella pedonale tra i campi sportivi e gli spogliatoi, separati dalla strada perché collocati impropriamente all'interno dei due edifici a corridoio più vicini agli impianti.

A fine anni Novanta, dunque, il quartiere registra problemi di carattere socio-economico legati alla carenza di servizi e attività commerciale, all'aumento di famiglie di ultrasessantacinquenni soli²¹⁰, per i quali gli alloggi presentano problemi di eccessiva grandezza e scarsa accessibilità, nonché all'inadeguatezza dei centri di incontro, che determinano una notevole mancanza di identità e un senso di segregazione tali da portare ad identificare l'abitare a San Miniato come «sinonimo di povertà ed emarginazione sociale» (Comune di Siena, 2000), in un contesto caratterizzato invece da parametri di alta qualità di vita.

Il "Contratto di quartiere" presentato nel 1998 costituisce il principale strumento che l'Amministrazione Comunale ha inteso utilizzare per promuovere la "rinascita" del quartiere di S. Miniato.

Preceduto dall'approvazione di un Piano di Recupero, il Cdq prevede un insieme organico di interventi - pubblici e privati - tesi a migliorare la qualità abitativa ed insediativa del quartiere, favorendo contestualmente l'integrazione fisica e sociale tra generazioni.

A questo scopo, il programma prevede interventi relativi a:

- promuovere un vasto programma di recupero dell'edilizia economica e popolare degradata, anche attraverso la realizzazione di alloggi-volano che permettano di avviare il programma di recupero;
- dare risposta alla domanda abitativa sociale, con particolare riferimento a piccoli nuclei familiari costituiti da persone anziane e portatori di handicap, collegando questo tipo di residenza a servizi specificatamente mirati di assistenza e animazione;

²¹⁰ Tale aumento è conforme al trend di tutta la città, che registra un progressivo invecchiamento della popolazione (Comune di Siena, 2002).

- migliorare le dotazioni di servizi di quartiere, completando le opere di urbanizzazione primarie e secondarie necessarie per il quartiere, potenziando le aree destinate a parcheggio, aumentando la dotazione di verde pubblico e attrezzato;
- potenziare e riqualificare la funzione commerciale (supermercato, sportello bancario, negozi al dettaglio non food);
- costruire un'area centrale al quartiere, contenente funzioni qualificanti ed aggreganti, che possa ospitare la sede della circoscrizione in locali più ampi e centrali, collegandola con la ludoteca, la biblioteca, ecc.. in modo da potenziare i servizi al cittadino e le iniziative per il tempo libero; in particolare, il programma mira ad ospitare nel centro di quartiere il progetto “Amico anziano”, il gruppo della “Terza Età”, gruppi sportivi, associazionismo, etc. in modo da valorizzare al massimo la funzione di polo aggregante che si vuole attribuire a questo luogo;
- promuovere la creazione di un laboratorio di quartiere finalizzato alla promozione, assistenza e monitoraggio del programma di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente;
- potenziare e qualificare attività legate al tempo libero (orti sociali, CRAL ospedalieri, gruppo sportivo S. Miniato);
- creare posti di lavoro attraverso le iniziative e i programmi previsti dal Contratto di quartiere (nuova struttura commerciale, servizi alla persona, attività sportive, attività di riabilitazione, cantieri edilizi, etc.); in particolare, attraverso il *Laboratorio di quartiere* e il potenziamento delle attività previste dal progetto Amico-anziano” e del gruppo “Terza Età”, il Cdq punta a creare occasioni di formazione professionali mirate ai giovani.

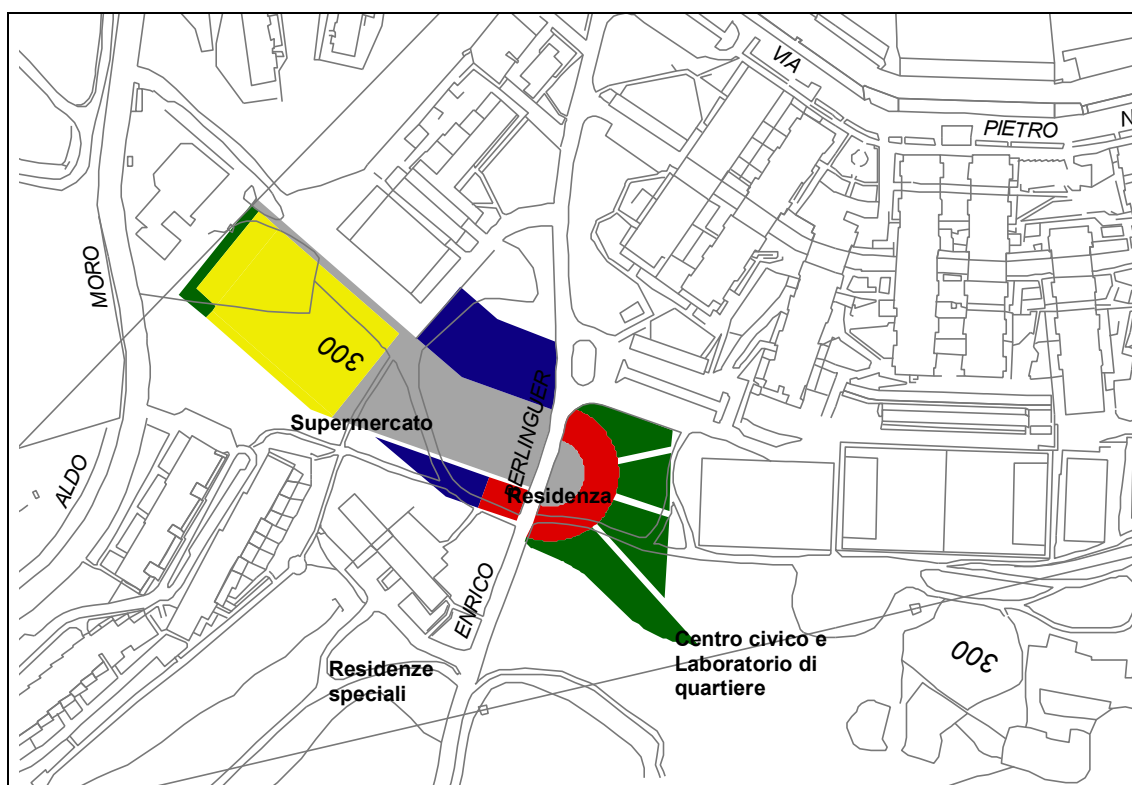


Figura 10. Gli interventi previsti nel Contratto di quartiere “San Miniato” (fonte: Ufficio di piano, Comune di Siena)

In termini fisici, gli obiettivi si concretizzano in una serie sistematica di opere finalizzate a dar vita al nuovo centro del quartiere S. Miniato, che oltre a 63 alloggi di edilizia sperimentale sovvenzionata, di cui 39 destinati ad utenza anziana e 24 alloggi-volano, prevede la realizzazione di spazi destinati ad attività sociali, incontri dell'associazionismo e sede della Misericordia²¹¹, un centro civico di quartiere comprendente uffici, ludoteca, biblioteca, mercatino coperto, un laboratorio di quartiere con uffici e auditorium, raccordati da una piazza pedonale con sottostanti parcheggi pubblici.

Al momento gli edifici in programma non sono ancora stati realizzati, mentre è operante in nuce il laboratorio di quartiere, con apertura itinerante e con funzione informativa sul Contratto di quartiere e sulle sue implicazioni.

Elementi di innovazione

1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

Anche in questo caso, come già nel caso di Fontebranda, il programma complesso viene gestito interamente all'interno della struttura comunale, ad opera della Direzione Gestione del Territorio e della Direzione Urbanistica, che si occupano della costruzione e della presentazione del programma (cfr. allegato G.1).

Considerato che il quartiere di San Miniato è da sempre considerato il più problematico dell'intero territorio comunale, l'amministrazione riesce facilmente a convogliare su questo quartiere l'interessamento di altri enti pubblici oltre all'Ater (Agenzia Territoriale per l'Edilizia Residenziale, oggi Sienacasa Spa), principale proprietaria dei fabbricati. In particolare, al programma aderiscono le Poste italiane con la previsione di aprire uno sportello in loco e l'Università di Firenze, intenzionata a seguire le modalità di recupero degli edifici e di realizzazione di edilizia sperimentale attraverso le attività di ricerca del Dipartimento di Processi e metodi della produzione edilizia.

L'elemento di principale innovazione in questo programma è proprio la capacità della pubblica amministrazione di gestire in proprio il processo, avendo riconosciuto la capacità di quest'ultimo di fungere da volano per far partire operazioni che altrimenti non avrebbero avuto risorse finanziarie pubbliche a disposizione, né tanto meno soggetti privati disposti ad intervenire in una zona così problematica.

La variante al piano regolatore non viene svolta nell'ambito dell'Accordo di programma, ma segue le normali procedure della legge regionale 5/95. Questo è dovuto sia al fatto che tale legge prevede meccanismi molto flessibili e veloci per l'approvazione delle varianti, che viene demandata al Consiglio comunale previo parere di conformità da parte della Regione e della Provincia, sia ad un *modus operandi* già testato nelle numerose varianti seguite al Piano Secchi, che hanno determinato l'attivazione di una serie di rapporti informali con la Regione e la Provincia, nonché una buona capacità da parte degli uffici comunali di prevedere i tempi necessari per l'espletamento di tutti i passaggi della variante.

In realtà occorre evidenziare come tale capacità progettuale dell'ente comunale faccia capo ad una leadership tecnica molto forte, con riferimento in particolare ai settori della Gestione del Territorio e dell'Urbanistica, mentre non è ancora del tutto superata la

²¹¹ Associazione di volontariato nel settore sanitario e socio-assistenziale.

tradizionale settorialità che contraddistingue la pubblica amministrazione: pur contenendo obiettivi di carattere sociale, infatti, tra gli altri settori coinvolti non viene contemplata la Direzione Servizi Sociali.

Inoltre, il programma si è arenato nel momento in cui la gestione attuativa è passata al settore Lavori Pubblici, che avrebbe dovuto seguire tutta la parte di appalto e cantierizzazione. Al momento, infatti, alcuni problemi nell'affidamento dei lavori a seguito della gare di appalto hanno determinato una stasi che dura da alcuni mesi e che rischia di far slittare i tempi previsti per la liquidazione del finanziamento.

A livello politico, occorre riconoscere il ruolo attivo svolto dalla Circoscrizione 2, che non solo ha supportato la costruzione del Contratto di quartiere, ma ha anche permesso di attivare l'unico elemento del programma che al momento è stato realizzato, ovvero il laboratorio di quartiere per informare i cittadini sulle attività previste e sulle possibilità economico-finanziarie offerte. A questo si è affiancata la realizzazione della pubblicazione "Contratto di quartiere San Miniato – Siena" (Comune di Siena, 2000), distribuita gratuitamente alla popolazione per la presentazione delle previsioni del programma.

Nell'ambito dell'imprenditorialità e dell'operatività della P.A. si riscontrano anche innovazioni di processo, sia per la rinnovata capacità di rapportarsi con gli enti sovralocale (Regione e Provincia), sia per lo sviluppo delle capacità progettuali e di coinvolgimento di enti pubblici e privati maturate, che verranno ulteriormente sviluppate nella partecipazione al bando per i Prusst, raggiungendo anche in questo caso risultati positivi.

2. Partenariato pubblico - privato

In questo ambito si esplicita la maggiore innovazione portata dal Contratto di quartiere, nei termini di stimolo alla capacità del Comune di attrarre risorse private.

Nel bando dei Contratti di quartiere, infatti, non è presente un esplicito riferimento al coinvolgimento di risorse private, quanto piuttosto al terzo settore o al "privato sociale". Tuttavia, emerge la necessità di coinvolgere attività imprenditoriali per la realizzazione di strutture in grado di innalzare la dotazione dei servizi di base esistenti, attraverso l'inserimento di attività commerciali, terziarie e artigianali. A questo scopo, il Comune ha messo in atto una consistente campagna informativa per valutare l'interesse dei privati, ottenendo numerose adesioni sia da parte dei privati che dell'associazionismo.

In particolare, se fin dalla nascita del quartiere le attività commerciali avevano boicottato le sedi loro dedicate, a causa della mancanza di un accesso fronte strada, la previsione di nuove sedi maggiormente accessibili diventa una prospettiva positiva per l'insediamento di negozi di prossimità e non dedicati al settore alimentare, per il quale è già presente un centro commerciale (Coop).

In particolare, oltre alla normale corresponsione di oneri di urbanizzazione, i privati partecipano al finanziamento e alla realizzazione di tre opere pubbliche:

- il Cral Ospedaliero ha offerto la disponibilità ad un finanziamento per realizzare e gestire parte dei nuovi impianti sportivi, con convenzione d'uso (come già era avvenuto con la Sienaparcheggi a Fontebranda) e con la possibilità di utilizzare la palestra anche da parte dei gruppi anziani e dei progetti socio-assistenziali attivati dal Contratto di quartiere;

- i condomini privati, separatamente o in sede di assemblea condominiale, contribuiranno alla realizzazione delle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi e hanno aderito all'avviso pubblico per la concessione dei parcheggi sottostanti la nuova piazza centrale del quartiere;
- le cooperative Orsa Maggiore e Cooper Siena, oltre ad aderire alla realizzazione degli interventi di manutenzione del patrimonio residenziale pubblico, realizzeranno con proprie risorse l'intervento destinato alla locazione per categorie sociali deboli, in particolare anziani e giovani coppie;

Un discorso a parte deve essere fatto per la Fondazione Monte dei Paschi, ente facente parte del gruppo bancario Monte dei Paschi, la cui finalità principale è il finanziamento di progetti di sviluppo locale. Si tratta di uno degli attori più forti della città, che da sempre costituisce un punto di riferimento per la pubblica amministrazione e che, anche in questo caso, come in numerosi altri progetti e interventi nella Città, contribuisce al finanziamento del programma e all'apertura di uno sportello bancario nel nuovo centro del quartiere (cfr. allegato G.2).

Oltre all'apporto delle risorse finanziarie private, inoltre, aderiscono al Contratto le associazioni presenti sul territorio (Gruppo anziani, Misericordia, Centro sportivo) con proposte finalizzate a valorizzare alcuni progetti nuovi o già in atto.

Dal punto di vista della partecipazione, le azioni previste dal programma sono per lo più finalizzate alla comunicazione degli interventi e delle opportunità di investimento nell'ambito del programma, attraverso il *Laboratorio di quartiere*. Al suo interno, infatti, è prevista la realizzazione di un cantiere-evento denominato "Cantiere della comunicazione e della partecipazione", che dovrebbe diventare «il punto di osservazione privilegiato delle trasformazioni del quartiere e punto di incontro con i cittadini che chiedono spiegazioni, portano suggerimenti, svolgono insieme una serie di attività collettive di tipo informativo, culturale e ricreativo tali da contribuire in maniera determinante a sviluppare il "senso di appartenenza" ad una comunità» (Comune di Siena, 1998a, p. 23).

Questo progetto ha scopi propriamente informativi, che vengono attuati attraverso l'insediamento, nel Laboratorio di quartiere, di una struttura fissa composta da due persone (obiettivi, stagisti, borsisti universitari) ai quali, sotto la responsabilità di due giornalisti professionisti e previo corso di formazione di 120 ore, sarà affidata la conduzione del progetto di comunicazione. In particolare, questa struttura, oltre a realizzare una newsletter e materiale informativo da distribuire all'intera città, dovrà tenere delle rubriche su quotidiani e/o settimanali locali, attivare un sito internet, realizzare comunicati stampa e una rassegna stampa, convocare assemblee pubbliche. Una particolare attenzione dovrà essere posta alla comunicazione con due settori importanti e nuovi per il quartiere:

- quello commerciale, per il quale il laboratorio può attivare forme di pubblicità comune agli esercizi che si stabiliranno nel nuovo centro commerciale di S. Miniato;
- gli anziani e i portatori di handicap, per i quali dovranno essere studiati mezzi di comunicazione efficaci e una gestione integrata delle attività presenti in loco.

Al momento, non essendo realizzati i locali del laboratorio, l'unico obiettivo posto in essere nell'ambito del progetto è quello puramente informativo su "cosa succederà", attraverso l'istituzione di una sede informativa itinerante del laboratorio.

Tab. 17 Sintesi degli elementi di innovazione del Cdq San Miniato

Ambito	Sotto Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	1. Flessibilizzazione procedurale	/	/	/	/
	2. Cultura della responsabilità	/	Collaborazione con la Regione e le Poste e l'Università	/	Aumento della collaborazione con la Regione nell'ambito dei processi anche informali per le varianti al Prg Secchi
	3. Cambiamenti nel modello organizzativo	/	Leadership tecnica degli uffici Pianificazione e Gestione del Territorio	/	Sviluppo di capacità progettuale della pubblica amministrazione
2. Partenariato pubblico-privato	1. Superamento dell'imparzialità della PA	/	Promozione del programma finalizzata all'attivazione di risorse private	/	Utilizzo della stessa filosofia in altri progetti (Prusst)
	2. Co-responsabilizzazione del privato	Realizzazione di opere pubbliche da parte di privati (centro sportivo, parcheggi)	/	/	/
	3. Costruzione del consenso preventivo	Attivazione del Progetto "Cantiere della comunicazione e della partecipazione"	/	/	/
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	1. Integrazione funzionale	Collegamenti diretti tra edilizia speciale (anziani e handicappati) e servizi pubblici	Mix funzionale con funzioni gravitanti intorno alla piazza centrale	/	/
	2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	Creazione di un Laboratorio di quartiere	Organizzazione e coordinamento delle attività	/	/
	3. Sinergia tra politiche	/	/	/	/
4. Rapporto col piano	1. Superamento delle rigidità del Prg	Utilizzo del programma per l'attuazione del Prg	/	/	/
	2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	/	/	/	/
5. Qualità urbana e ambientale	1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	Monitoraggio della manutenzione ordinaria e straordinaria e della realizzazione di edifici sperimentali con tecniche bioclimatiche, basate su parametri di qualità ambientale	Maturazione di una maggiore sensibilità e attenzione alla sostenibilità edilizia: attenzione all'esposizione, riduzione delle perdite di calore e agli sprechi	/	/
	2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Nuova polarità data dalla piazza centrale	Miglioramento dell'immagine esterna	/	/

3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

L'obiettivo di fondo del programma è di aumentare il mix funzionale di un quartiere prettamente residenziale, innalzando la dotazione dei servizi esistenti attraverso l'inserimento di attività commerciali, terziarie e artigianali e di servizi pubblici con un centro commerciale, un centro civico che diventerà la nuova sede della circoscrizione, della biblioteca e della ludoteca, un laboratorio di quartiere (cfr. allegato G.3). In particolare, alcuni interventi come l'apertura di uno sportello bancario e di un ufficio postale derivano da richieste della popolazione, espresse più volte nell'ambito di incontri con i consiglieri della Circoscrizione 2.

Nel progetto, inoltre, c'è una certa attenzione all'integrazione a scala micro, soprattutto nel fatto che le residenze speciali per anziani e handicappati siano collocate nella stessa piazza su cui si concentrano gli edifici pubblici, in modo da avere un collegamento diretto con i servizi necessari, dalla pubblica assistenza ai negozi, dalla posta allo sportello bancario.

Dal punto di vista dell'integrazione tra politiche, invece, non ci sono riscontri positivi all'interno del programma: il progetto dialoga con la Confcommercio, con diverse associazioni ed enti pubblici, ma all'interno dell'apparato comunale viene portato avanti dal solo assessorato all'urbanistica, mentre altri assessorati e settori (come quello sociale) sono assenti dal progetto. L'integrazione tra azioni, soprattutto in ambito sociale, è data più dall'ottimizzazione delle risorse esistenti che dalla creazione di nuove iniziative. In particolare, colpisce il fatto che con il termine di *Laboratorio di quartiere* si connota soprattutto un luogo fisico: al suo interno, infatti, il progetto "Cantiere della comunicazione e della partecipazione" assume un carattere per lo più comunicativo e di informazione degli eventi e delle iniziative delle diverse associazioni che dovrebbero stabilirsi nei locali del laboratorio.

In questo senso, dunque, il programma ha una connotazione molto fisica: pur contenendo obiettivi di carattere sociale, il Contratto di quartiere delega la loro attuazione alla realizzazione di spazi pubblici e di luoghi d'incontro. L'azione sociale sembra scaturire spontaneamente dalla realizzazione dei servizi e dalla compresenza delle associazioni in un'unica struttura, centro di aggregazione e punto di riferimento per l'attivazione di servizi sociali e alla persona.

Ciò è evidente anche dal fatto che i finanziamenti ottenuti attraverso il Contratto di quartiere sono convogliati alla realizzazione degli edifici, ritenuta indispensabile per attivare le operazioni di carattere sociale. Il finanziamento ottenuto, infatti, è stato destinato a:

- realizzare un numero sufficiente di alloggi-volano «per avviare una politica efficace di recupero del patrimonio edilizio esistente» (Comune di Siena, 2000, p. 48);
- realizzare abitazioni destinate specialmente ad utenza anziana;
- dotare l'intervento di edilizia residenziale sperimentale di opere di urbanizzazione secondarie ad esso funzionalmente collegate, costituite dalla sede del centro civico di quartiere, dal laboratorio di quartiere, dalla piazza compresa tra queste opere e gli edifici di edilizia residenziale sperimentale;
- studiare ed adottare soluzioni innovative sotto l'aspetto del risparmio energetico, efficaci e a basso costo di manutenzione per l'involucro edilizio, da applicare successivamente al programma più vasto di recupero e riqualificazione energetica degli edifici degradati presenti nel quartiere;

- mettere a punto un programma sperimentale di “Sistema qualità” atto ad essere trasferito nelle politiche di riqualificazione del patrimonio ERP e privato.

Solo in un secondo momento, quando gli edifici saranno realizzati ed utilizzati, il complesso destinato agli anziani sarà integrato con il potenziamento di uno specifico programma di assistenza denominato “Amico-anziano”²¹² e con attività di animazione promosse dal gruppo “Terza Età”.

Il principale problema di questo programma, ad oggi, è il fatto che non si riscontrino ancora degli esiti materiali. Le azioni previste erano per lo più concentrate a dare una sede ad associazioni già esistenti e a valorizzare iniziative già in atto, attraverso la realizzazione di nuovi edifici. Solo in seguito, grazie alla vicinanza fisica e al coordinamento del Laboratorio, si prospettano possibili effetti moltiplicatori, come l’attivazione di momenti formativi per i giovani legati alle attività del “Cantiere della comunicazione e della partecipazione” e del progetto “Amico anziano” della Misericordia. Tuttavia, al momento le realizzazioni fisiche sono arenate, per cui si registra insoddisfazione e sfiducia tra i cittadini e le associazioni.

Inoltre, lo stesso laboratorio, pur essendo già attivato, si configura come una struttura itinerante, che si sposta dalla circoscrizione al centro civico con orari fissi che non garantiscono un’apertura continua²¹³. Ciò determina la difficoltà a connotarsi come punto di riferimento per i cittadini e le associazioni.

4. Rapporto col piano

Il rapporto con il piano è risolto nel più tradizionale dei modi, attraverso la redazione di un piano di recupero all’interno del quale viene perimetrata la zona in cui saranno focalizzati i finanziamenti per le nuove costruzioni, gli edifici esistenti sui quali sarà necessario svolgere operazioni di ordinaria e straordinaria manutenzione, la localizzazione dei nuovi impianti sportivi. Il programma è dunque inteso come uno strumento operativo per l’attuazione del Prg.

La necessità di aumentare le dotazioni a servizi e la previsione di realizzare questo obiettivo con l’intervento dei privati determina la necessità di una variante al Prg che preveda anche questi inserimenti (cfr. allegato G.4). Tuttavia, la variante segue le procedure di approvazione usuali, nell’ambito delle previsioni della legge 5/95.

5. Qualità urbana e ambientale

Il progetto, attraverso l’inserimento di un centro commerciale, un centro civico che diventerà la nuova sede della circoscrizione, della biblioteca e della ludoteca, un laboratorio di quartiere e un centro commerciale gravitanti sulla stessa piazza (cfr. allegato G.5), crea una nuova centralità finalizzata a diventare un punto di riferimento anche per gli abitanti dei quartieri vicini (Vico Alto e Scacciapensieri). Ciò dovrebbe contribuire a migliorare l’immagine del quartiere dall’esterno, generalmente considerato «la “pecora nera” della città» (Comune di Siena, 2000, p. 22) e ad aumentare il senso di appartenenza e di identità degli abitanti.

²¹² Si tratta di un progetto della Misericordia di Siena, consistente nella fornitura di una rete integrata di servizi di assistenza domiciliare, teleassistenza e telesoccorso alla popolazione.

²¹³ Il laboratorio è aperto il sabato e il lunedì mattina dalle 12 alle 14 presso gli uffici della Circoscrizione 2 e il mercoledì dalle 17 alle 20 presso il Centro Civico.

In particolare, l'obiettivo del progetto è quello di ricreare in questo quartiere le stesse dinamiche di appartenenza e mutua collaborazione presenti all'interno del centro storico ed espresse dalle contrade, che sono il principale riferimento identitario della città, affinché gli abitanti del quartiere San Miniato si sentano a tutti gli effetti abitanti della città di Siena, e non della periferia.

Se, come detto, la realizzazione di tali obiettivi è demandata per lo più alla riqualificazione fisica, il concetto di qualità che traspare dal Contratto di quartiere è declinato soprattutto nei termini di qualità del processo edilizio, alla scala del singolo edificio. In particolare, gli edifici di edilizia sperimentale sono progettati in laterizio, con fattezze tipiche del background morfologico e architettonico della zona. L'obiettivo di ottimizzare le prestazioni energetiche dell'involucro e di ridurre i costi di manutenzione e gestione, sarà raggiunto attraverso soluzioni di architettura bioclimatica (adozione di pareti ventilate isolate e tetto "caldo", utilizzo di ballatoi e vani scala con funzione di protezione dai venti invernali, schermi metallici frangisole, inserimento del cablaggio TV nell'ambito di un programma di riduzione dell'impatto delle reti e delle antenne che interessa tutta la città).

Anche in questo caso, il soggetto delegato a gestire gli interventi di qualità è il laboratorio di quartiere, punto di collegamento tra gli operatori che realizzeranno gli interventi e le strutture di ricerca del Dipartimento di *Processi e metodi della produzione edilizia* dell'Università di Firenze, che attiverà un processo di assistenza e trasferimento di know-how nella fase del recupero del patrimonio esistente. Il Laboratorio, da questo punto di vista, dovrà fornire un contributo scientifico ed operativo ai soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel processo di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. In particolare, dovranno essere attivate azioni di formazione degli operatori e degli utenti coinvolti dall'utilizzo di strumenti di controllo, manutenzione e gestione dell'alloggio e dell'organismo edilizio, nonché la messa a regime di servizi di monitoraggio permanente sul patrimonio edilizio esistente.

5.3.4 Il Prusst "Terre senesi"

Descrizione del programma

Il Prusst "Terre Senesi" «costituisce una formula originale di programma di sviluppo infrastrutturale ed economico d'area vasta» (Valacchi, Roda, Giannini, 1999, p. 8), coincidente con i confini della provincia senese: i proponenti sono 35 dei 36 comuni in essa compresi, oltre alla locale Amministrazione Provinciale.

Si tratta di un ampio numero di enti locali, coordinati dal Comune di Siena e dalla Provincia, che trova nel Ptc appena approvato un quadro di riferimento sia per l'analisi delle problematiche complessive del territorio senese, sia per l'individuazione degli interventi da mettere in atto per superarle.

In particolare, il territorio della provincia di Siena presenta una struttura insediativa dominata da tre livelli principali: Siena, rappresenta il polo dominante in quanto dotata di servizi di livello avanzato (università, sistema bancario, centri culturali di livello internazionale); al livello immediatamente inferiore si pongono i due poli di Poggibonsi/Colle Val d'Elsa a Nord-Ovest e Montepulciano/Chiusi a Sud-Est, organizzati come sistemi integrati bipolari. Infine, intorno a questi tre poli si aggregano corone di centri minori e altri centri collocati in modo diffuso sul territorio.

Tale modello si inserisce in un contesto ambientale e paesaggistico di alta qualità, dotato di un sistema diffuso di insediamenti storici e di monumenti di alto valore storico, architettonico e culturale. In questo quadro, il sistema economico è caratterizzato dalla predominanza del settore turistico, della filiera agroalimentare e dell'artigianato piccolo e medio-industriale.

La realtà della provincia senese, ricca e vitale sotto molti aspetti, sembra tuttavia essere fortemente penalizzata nel suo sviluppo proprio nei settori emergenti, come quello turistico. Gli elementi che costituiscono i principali punti critici sono infatti:

1. una scarsa accessibilità del territorio dall'esterno;
2. un'insufficiente accessibilità interna;
3. la fragilità del sistema produttivo.

Da sempre, il territorio senese ha preservato le sue caratteristiche di incontaminata e di pregio paesaggistico e ambientale proprio grazie alla sua posizione defilata rispetto al sistema infrastrutturale primario dell'alta velocità e delle reti autostradali. Oggi, proprio tale isolamento è visto come fortemente penalizzante, in quanto i pochi accessi stradali e ferroviari risultano congestionati e inadeguati alla domanda, così come la scarsa accessibilità da porti, aeroporti e centri intermodali determina notevoli difficoltà di inserimento nel mercato globale, soprattutto per le attività produttive e turistiche.

All'interno del territorio provinciale, inoltre, il sistema insediativo diffuso sembra andare incontro a un processo di concentrazione della popolazione nei centri dominanti, a causa della bassa dotazione di servizi urbani nei piccoli centri e della scarsa accessibilità interna, che inibisce lo sviluppo di un turismo diffuso sul territorio (agriturismi e percorsi naturalistici).

Infine, il sistema produttivo, basato su un sistema diffuso di piccole e medie imprese, proprio per i suddetti motivi sembra presentare una notevole fragilità, dovuta alla mancanza di esternalità positive.

Il bando dei Prusst uscito nel 1998 ha permesso ai Comuni di prendere atto di tali problematiche, anche in ragione della analisi effettuate nel Ptcp, e di mettere in piedi una struttura di coordinamento con capofila il Comune di Siena, che ha portato alla definizione della proposta di Prusst.

A partire dagli elementi di debolezza individuati, il Prusst si pone tre obiettivi strategici, finalizzati a sperimentare lo sviluppo sostenibile assunto come criterio-guida dal Ptc, stimolare la sinergia tra gli operatori pubblici e privati e costruire un sistema permanente di coordinamento, innalzare il livello di competitività del territorio provinciale, sviluppando l'organizzazione del sistema territoriale al fine di accrescere l'effetto rete. Tali obiettivi si esplicitano in una serie di interventi finalizzati a:

- sviluppare il sistema complessivo della viabilità, attraverso il consolidamento delle infrastrutture viarie di collegamento interprovinciale ed in particolare la Siena-Firenze, la Siena-Grosseto, la Siena-Bettolle (A1), la Cassia (S.S. n. 2), il miglioramento e potenziamento delle infrastrutture viarie di raccordo con la viabilità principale, la velocizzazione della linea ferroviaria Empoli-Siena-Chiusi; lo sviluppo di ipotesi di trasporto locale veloce da affiancare al trasporto velocizzato, il potenziamento dello scalo aereo di Ampugnano;
- aumentare i livelli di coesione economica e sociale, tramite la riqualificazione degli spazi residenziali e dei servizi, l'attenzione agli aspetti della sostenibilità urbana, il potenziamento del sistema di servizi puntuali e della sicurezza sociale;

- sostenere lo sviluppo produttivo e turistico aumentando l'efficienza del sistema delle aree specializzate (produttive, commerciali, turistiche), anche attraverso il potenziamento dei sistemi produttivi locali, e valorizzando il patrimonio artistico, storico, culturale e ambientale;
- valorizzazione delle risorse ambientali e naturali, con particolare riguardo al termalismo e al nascente sistema di parchi locali;
- assicurare un'alta realizzabilità degli interventi, anche promuovendo l'accesso ad altri finanziamenti dell'Unione Europea e nazionali.

In termini generali, gli interventi compresi nel Prusst sono 247, di cui 112 pubblici e 135 privati. Tra questi, le ipotesi di potenziamento del trasporto su ferro e su gomma costituiscono il motivo principale di convergenza tra tutti i promotori del Prusst, cui si sommano interventi puntuali pubblici e privati, miranti all'innalzamento della qualità urbana, economica e sociale della provincia.

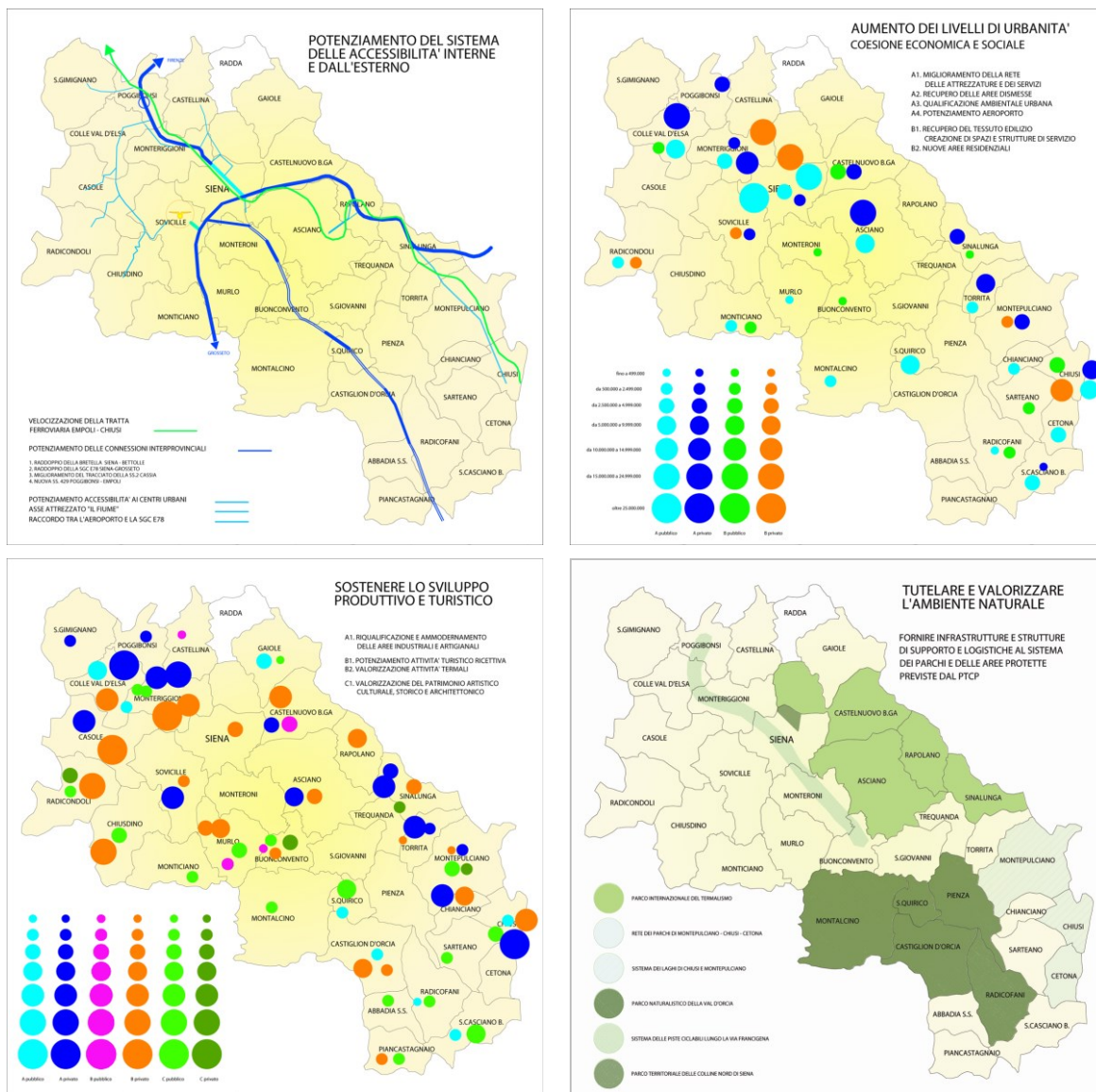


Figura 11. Il sistema di obiettivi del Prusst "Terre Senesi" (fonte: Valacchi, Roda, Giannini 1999)

La necessità di pervenire in tempi brevi alla proposta di programma e alla successiva stipula del Protocollo di Intesa e dell'Accordo Quadro col Ministero hanno determinato l'esigenza di una forte coesione dei soggetti pubblici promotori, che si sono riuniti in un tavolo comune, l'*Assemblea dei comuni promotori* con un *Coordinamento* tra gli ambiti provinciali e un *Ufficio Prusst* con sede nel Comune di Siena, struttura tecnica per la progettazione degli interventi. Durante il periodo che ha portato dalla proposta alla stipula dell'Accordo, ai 30 comuni promotori se ne sono aggiunti altri 5, per cui si è provveduto ad inserire i relativi interventi nel quadro complessivo.

La stipula dell'Accordo Quadro tra Ministero e Comune di Siena (in quanto Comune capofila) è avvenuta il 31.05.2002. Al momento il Prusst presenta numerosi interventi in fase di attuazione: in particolare, l'82% degli interventi pubblici è in fase di progettazione, il 3 % è in fase di appalto, il 15 % è realizzato o in corso di realizzazione. Tra gli interventi privati, il 55% è in fase di progettazione o presenta già una concessione rilasciata, mentre il 2% è bloccato a causa di problemi idraulici (3 interventi localizzati nel comune di Sovicille), l'8 % degli interventi è ancora in attesa di finanziamento e il 33% è terminato o in fase di realizzazione²¹⁴.

Elementi di innovazione

1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

Il Prusst "Terre senesi" si caratterizza innanzitutto per il vasto numero di enti locali coinvolti, che coprono praticamente tutta l'area provinciale senese, 35 Comuni su 36.

Uno degli aspetti più importanti del Prusst riguarda proprio le procedure adottate per coordinare tale numero di attori: superando divergenze e contrasti, i Comuni e la Provincia hanno realizzato un coordinamento operativo che, attraverso la proposta del Comune di Siena e della Provincia, ha portato all'adesione degli altri enti e dei privati.

I passaggi per giungere al montaggio del programma hanno preso piede innanzitutto dalla necessità di ottenere un ampio consenso politico per l'adesione al bando nazionale. A questo scopo, il Comune di Siena e la Provincia hanno convocato una serie di riunioni per sensibilizzare tutte le amministrazioni locali, dalle quali sono scaturiti atti formali di adesione al bando da parte di 30 consigli comunali, confluiti in un protocollo d'intesa con cui sono stati definiti gli obiettivi del Prusst e la struttura organizzativa necessaria per la sua redazione. Il Comune di Siena è stato individuato, in questa sede, come coordinatore operativo del programma, in quanto «dotato della struttura tecnica più organizzata nel territorio provinciale» (Valacchi, Roda, Giannini, 2004, p. 32). Questo rappresenta dunque un riconoscimento delle capacità tecniche dell'amministrazione, maturate con la precedente esperienza nell'ambito della programmazione complessa, che le ha permesso di farsi promotrice di questo programma.

Il connubio tra Comune e Provincia rappresenta in questa occasione un notevole passo avanti nei rapporti tra i due enti, che si sono fatti promotori "insieme" dell'iniziativa e portatori di una linea d'azione comune tra Ptc e strumenti comunali.

²¹⁴ Una descrizione dettagliata degli interventi in atto è riportata in Valacchi, Roda e Giannini (2004), dove i quadri sinottici dello stato di attuazione degli interventi pubblici e privati sono specificati da schede sullo stato di attuazione degli interventi in ogni singolo Comune.

Tab. 18 Sintesi degli elementi di innovazione del Prusst Terre Senesi

Ambito	Sotto Ambito	Innovazione di processo		Innovazione di prodotto	
		Materiale	Immateriale	Materiale	Immateriale
1. Imprenditorialità e operatività della P. A.	1. Flessibilizzazione procedurale	Semplificazione procedurale delle varianti	/	/	/
	2. Cultura della responsabilità	Istituzione di due tavoli di confronto permanenti: l'Assemblea provinciale dei comuni promotori e il Coordinamento dei sistemi locali	Collaborazione tra 35 Comuni, Provincia e Regione	/	Accordo tra Siena e Asciano, Castelnuovo B.ga, Monteriggioni, Monteroni e Sovicille. r la formazione dello "Schema Metropolitan"
	3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Creazione di "Ufficio Prusst" interno al Comune di Siena per l'assistenza tecnica	Leadership tecnica degli uffici Pianificazione e Gestione del Territorio	Utilizzo dell'ufficio Prusst per la progettazione e per la ricerca di ulteriori finanziamenti	Assorbimento della struttura nell'organico del Comune per implementare altri progetti
2. Partenariato pubblico-privato	1. Superamento dell'imparzialità della PA	Formazione di inviti pubblici per individuare le proposte dei privati	Promozione del programma finalizzata all'attivazione di risorse private	/	/
	2. Co-responsabilizzazione del privato	Esplicitazione delle reciproche esigenze	Calibrazione del programma per rispondere alle esigenze dei privati in un quadro di coerenza	Realizzazione di opere pubbliche da parte di privati	/
	3. Costruzione del consenso preventivo	/	/	/	/
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	1. Integrazione funzionale	/	/	/	/
	2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	/	/	/	/
	3. Sinergia tra politiche	Utilizzo di risorse del Docup ob.2	Unione di diversi sistemi locali con differenti connotazioni intorno al tema delle infrastrutture per la mobilità	Inserimento di interventi nel Progetto Integrato di Sviluppo Locale (PISL) della Regione	/
4. Rapporto col piano	1. Superamento delle rigidità del Prg	Utilizzo del programma per mettere in rete le previsioni dei Prg dei comuni partecipanti	Superamento delle incompatibilità dei Prg a favore della coerenza col Ptcp	/	/
	2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	Utilizzo del programma come momento attuativo e di verifica del Ptcp	Inserimento degli interventi in un quadro di coerenza	/	Formazione dello Schema Metropolitan, quadro di coerenza per i piani strutturali di Siena e dei 5 comuni contermini
5. Qualità urbana e ambientale	1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale	/	/	/	/
	2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Miglioramento dell'accessibilità interna ed esterna al sistema provinciale	Progettazione attenta alle connessioni infrastrutturali e tra aree verdi e parchi	/	/

La stessa partecipazione di quasi tutti i Comuni della provincia, inoltre, può essere interpretata sia come il riconoscimento delle potenzialità dello strumento, sia come una comunità di intenti rafforzata dal nascente Piano di Coordinamento Provinciale, le cui previsioni hanno sicuramente suscitato attese in tutti le amministrazioni comunali.

Ottenute le delibere dei Comuni riguardanti le proposte di intervento pubbliche e private, queste sono state rapportate al quadro complessivo della proposta di Prusst. Sono quindi stati avviati rapporti con la Regione, per verificare la fattibilità e la coerenza delle varianti ai Prg, poi ratificate nell'ambito del Protocollo di Intesa tra la Regione Toscana, la Provincia di Siena e il Comune di Siena, in quanto capofila. Oltre a sancire la condivisione dei contenuti e degli obiettivi del Prusst, nel protocollo d'intesa sono state definite le procedure con cui gestire successivamente le varianti ai piani, attraverso accordi di programma e procedure di velocizzazione del processo burocratico-amministrativo.

La proposta di Prusst è stata presentata nell'agosto 1999 e ha portato alla stipula dell'Accordo Quadro tra il Ministero e il Comune di Siena il 31.05.2002. Nel frattempo, altri 5 comuni hanno aderito al Prusst, segno che sono state riconosciute pienamente le sue capacità di coordinamento e le potenzialità derivanti dalla messa in rete e dal supporto di strutture create ad hoc (cfr. allegato H.1).

In particolare, il Prusst dà adito ad una struttura organizzativa particolare, formata da tre organi creati appositamente, che si sommano al Collegio di Vigilanza previsto dalle direttive ministeriali per la verifica dell'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'accordo quadro:

- l'*Assemblea provinciale dei comuni promotori*, che rappresenta l'organo "politico" del Prusst, cui sono demandate le decisioni in merito alla scelta degli interventi cui attribuire i finanziamenti;
- il *Coordinamento*, organo che ha il compito di creare il consenso tra gli ambiti territoriali in cui è suddiviso il territorio provinciale²¹⁵, rappresentando dunque una sorta di livello intermedio di aggregazione tra Comuni;
- l'*Ufficio Prusst*, che rappresenta l'organo preposto all'assistenza tecnica ai Comuni ai fini della rapida cantierabilità degli interventi. Questa struttura, che ha trovato sede operativa all'interno del Comune di Siena, Settore Governo del Territorio, rappresenta il punto di riferimento per la progettazione degli interventi.

Tra i suddetti organi, mentre i primi rappresentano sedi di confronto istituzionale, nei quali la Provincia e il Comune di Siena hanno giocato un ruolo di predominanza, proprio l'Ufficio Prusst ha rappresentato una struttura di riferimento per tutti i Comuni, soprattutto per quelli di minori dimensioni, che non avrebbero avuti i mezzi per seguire interventi complessi con le proprie strutture²¹⁶.

Gli elementi di innovazione principali vanno dunque ricercati nel fatto che la necessità di rispondere con efficacia al bando ministeriale ha costituito l'occasione per abbattere la tradizionale separazione tra i livelli provinciale e comunale, in particolare dal punto

²¹⁵ Il *Coordinamento* raggruppamento i Comuni per ambiti territoriali sulla base delle analisi dei sistemi locali nell'ambito del Piano di indirizzo territoriale (Pit) della Regione Toscana. Nella provincia di Siena, il Pit individua i seguenti sistemi locali: Alta Valdelsa, Senese, Val di Merse, Chianti, Val di Chiana senese, Amiata.

²¹⁶ La maggior parte dei piccoli Comuni, infatti, presenta carenza di organico nel settore tecnico, per cui non avrebbe avuto la possibilità di seguire interventi al di fuori dell'ordinaria amministrazione, né di farsi carico di consulenze onerose esterne.

di vista dei rapporti tra l'ente provinciale e il capoluogo. Inoltre, al Prusst va riconosciuto il merito di aver maturato un coordinamento operativo efficiente, determinando un notevole successo nell'adesione al programma.

In particolare, tale successo sembra tradursi in «nuovi e più virtuosi modelli amministrativi; si pensi soprattutto all'abilità a negoziare e a stabilire procedure partenariali più efficaci, ma anche alla disponibilità a modificare “in corsa” i contenuti tecnici di piani e programmi, ed infine all'attitudine ad apprendere dalle critiche e dagli insuccessi» (Filpa et al. 2004, p. 6).

Un primo e fondamentale risultato di questa attitudine alla collaborazione sembra essere costituito dalla firma dell'Intesa con cui Siena e i cinque Comuni della cintura (Asciano, Castelnuovo Berardenga, Monteriggioni, Monteroni d'Arbia, Sovicille) si sono impegnati a procedere nella formazione di uno Schema Metropolitan che persegua l'obiettivo di definire un insieme di opzioni di governo territoriale influenti sugli assetti complessivi dell'area, da dettagliarsi ulteriormente nei singoli strumenti urbanistici comunali. Questo accordo ha portato alla redazione di un quadro conoscitivo unitario, dal quale sono emerse potenzialità e limiti di un sistema fortemente interdipendente. Il processo è ora nella fase di definizione di politiche comuni, che dovrebbe rappresentare il preludio alla formazione di un piano strategico dell'area senese.

2. Partenariato pubblico - privato

Il Prusst contempla 247 interventi e un investimento totale di 1.836 miliardi di lire (pari a 950 milioni di euro). In particolare, gli interventi privati superano i pubblici sia in quantità (135 interventi) che dal punto di vista del finanziamento complessivo (936 miliardi, pari a 485 milioni di euro). Da questo punto di vista, dunque, il Programma sembra avere ottenuto un successo senza pari.

Questo è dovuto alla consistente opera di divulgazione e informazione adottata nella fase di montaggio del programma: contemporaneamente alla sensibilizzazione politica, Provincia e Comune di Siena hanno avviato colloqui informali presso le principali società a capitale misto e le associazioni di categoria. Allo stesso modo, i singoli Comuni hanno testato l'interesse delle imprese e dei privati locali tramite avvisi pubblici che, come già era avvenuto nell'ambito dei rapporti di partenariato pubblico, hanno suscitato una quantità di adesioni superiore alle attese. Ciò è determinato dal fatto che il Prusst è visto come strumento che, pur finanziando solo la progettazione, è capace di attivare sinergie con altri programmi e finanziamenti: in questo senso, esso ha raccolto esigenze già mature, la cui fattibilità non avrebbe potuto sussistere nell'ambito del quadro giuridico ed economico esistente.

Le proposte dei privati sono state vagliate dai singoli Comuni e dal coordinamento operativo, per poi essere riportate nel quadro generale degli obiettivi del Prusst. Non ci sono stati casi eclatanti di interventi non ammessi, in quanto il programma è stato costruito e adattato in base alle esigenze espresse, ma nell'ambito del quadro generale del Ptcp.

Non sono state previste, invece, iniziative di comunicazione del Prusst alla popolazione, né durante la costruzione del programma, né attraverso azioni comunicative comprese tra gli interventi al suo interno (cfr. allegato H.2). Ciò sembra essere giustificato dalla dimensione dell'ambito territoriale, che porta a rinviare l'attivazione di procedure di comunicazione e partecipazione a ciascun Comune, per gli interventi che lo concernono. In questo senso, dunque, la partecipazione è generalmente limitata alle normali procedure di osservazioni alle varianti a agli strumenti urbanistici attuativi.

3. Integrazione delle azioni/sinergia tra politiche

La finalità principale del Prusst è quella di coordinare una moltitudine di progetti (più di 200) in un quadro di coerenza. L'integrazione è da intendersi come sforzo di portare a convergenza interventi differenti verso obiettivi comuni e condivisi attraverso un l'elemento unificante, che viene individuato dal progetto nella rete viaria e infrastrutturale. Attraverso la messa a sistema degli interventi con il sistema della mobilità, il Prusst attua effettivamente quella sinergia tra politiche che il Ptcp sembrava prospettare, ma che di fatto avrebbero potuto rimanere sulla carta in assenza di un impulso così pregnante per le realtà locali coinvolte. A questo scopo, il Prusst fa generalmente riferimento a interventi di carattere infrastrutturale che fanno da sfondo allo sviluppo economico e turistico, perseguibile attraverso la riorganizzazione del sistema delle aree industriali e artigianali in zone qualificate e interconnesse col sistema della mobilità, il sostegno all'offerta turistica qualificata e al termalismo, la valorizzazione e la tutela dell'ambiente naturale, con la realizzazione di una rete di parchi sovraprovinciale e del Parco Nazionale del Termalismo (cfr. allegato H.3).

In particolare, oltre a rappresentare un quadro di riferimento per creare sinergie tra le azioni dei diversi Comuni, il Prusst prevede anche la creazione di sinergie con altri canali di finanziamento oltre a quello ministeriale. Addirittura, tale obiettivo rientra tra gli assi strategici del Prusst, all'interno dell'obiettivo e1: «Promuovere l'accesso ai finanziamenti UE degli interventi facenti parte del Prusst e incentivare l'uso di nuovi strumenti finanziari» (Valacchi, Roda, Giannini, 1999, p. 21).

A questo scopo, si prevede di unificare le procedure di progettazione per gli interventi contenuti nel Prusst sulla base delle procedure UE e di costruire un sistema informativo in rete con tutti gli enti locali finalizzato all'accesso ai finanziamenti UE, nazionali etc.. Questo sistema informativo era stato messo in piedi anche per il monitoraggio del Prusst ma, paradossalmente, proprio la mancanza di fondi ha determinato il suo venir meno. Miglior successo hanno avuto i finanziamenti pubblici e privati ottenuti al di fuori del Prusst e grazie ad esso, per la realizzazione dei programmi.

Considerato, infatti, che il finanziamento nell'ambito dei Prusst riguardava la sola progettazione e fattibilità degli interventi, il reperimento di risorse finanziarie ha costituito un problema fondamentale per le amministrazioni coinvolte. Tuttavia, proprio grazie alla presenza di progetti già sviluppati nella loro fattibilità e con parametri utili a partecipare ad altri stanziamenti su base concorsuale, alcuni interventi pubblici e privati hanno già ottenuto risorse utili a procedere alle progettazioni o alle realizzazioni. In particolare, alcuni progetti hanno ottenuto finanziamenti nell'ambito del Docup Ob. 2, della legge 488/92, e sotto forma di contributi da banche, enti e società.

Inoltre, 13 progetti sono stati inseriti nel Progetto Integrato di Sviluppo Locale (PISL) approvato dalla Regione il 20.01.2003 come strumento di finanziamento all'interno del Docup Ob. 2, mentre altri interventi partecipano al Patto Territoriale VATO²¹⁷, ai Fondi Strutturali 2000-2006. Infine, un contributo speciale di 2,6 milioni di euro verrà assegnato al potenziamento del raccordo con l'aeroporto di Ampugnano.

²¹⁷ Il patto territoriale VATO (Valdichiana Amiata Trasimeno Orvietano) si configura come strumento di programmazione negoziata ai sensi della Legge 28 dicembre 1996 n. 602, finalizzato al finanziamento agevolato di iniziative imprenditoriali e infrastrutturali. Vi aderiscono le Province di Perugia, Siena, Terni e le Comunità Montane di: Amiata Senese, Cetona, Monte Peglia e Selva di Meana, Monti del Trasimeno. Ad ottobre 1997 viene sottoscritto da tutti gli Enti Locali, dalle C.C.I.A.A di Perugia, Siena, Terni, dalle associazioni professionali e sindacali, dagli istituti di credito, dalle società di sviluppo il protocollo generale di concertazione.

4. Rapporto col piano

Oltre a contribuire alla formazione di nuovi modelli organizzativi e di coordinamento tra pubbliche amministrazioni, a questo programma è riconosciuto il merito di aver rappresentato il momento attuativo e di verifica delle previsioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale: «Il Prusst costituisce metodo originale e pieno di potenzialità per attuare in modo coordinato i contenuti e gli obiettivi del Ptcp» (Valacchi, Roda, Giannini, 1999, p. 17). In particolare, il bando ministeriale sembra aver costituito l'occasione per abbattere la tradizionale separazione tra i diversi livelli di pianificazione territoriale, in questo caso tra i livelli provinciale e comunale.

Al momento della formulazione della proposta di Prusst, il Ptcp è appena stato adottato dal Consiglio Provinciale²¹⁸: pur non essendo ancora formalmente approvato, il quadro di riferimento costruito sembra aver ottenuto il consenso sia dei Comuni sia della Regione. Di conseguenza, appare del tutto opportuno esplicitare possibili relazioni intercorrenti tra il disegno di governo strutturale espresso dal Ptcp ed il parco progetti che si va formando all'interno del Prusst.

In un quadro territoriale così ampio, la mancanza di obiettivi precisi e di un'idea strutturante, in relazione al notevole numero di soggetti promotori, avrebbe potuto portare ad una sommatoria di interventi, piuttosto che ad un quadro strutturale ordinato. Il riferimento al Ptcp, invece, è stato assunto quale traccia per comporre, da un lato, il mosaico delle scelte infrastrutturali più significative e, dall'altro, per stabilire i criteri rispetto a cui valutare le congruità delle proposte formulate dai soggetti pubblici e privati interessati a aderire al Prusst.

A questo scopo, tutti i progetti presentati sono stati valutati per individuare il grado di coerenza del Prusst rispetto al Ptcp, mediante una serie di matrici che hanno confrontato l'esistenza di relazioni dirette e indirette tra gli obiettivi del Piano provinciale e gli interventi del Prusst (cfr. Valacchi, Roda, Giannini, 1999).

Il Prusst "Terre Senesi" ha assunto, sotto questo particolare punto di vista, una valenza nuova e poco esplorata; esso, diventa infatti lo strumento con cui i Comuni e la Provincia possono verificare e iniziare ad attuare, in modo coordinato, i principali indirizzi del Ptcp.

Di conseguenza, il rapporto con il piano diventa un rapporto a tre, tra il Ptcp, il Prusst e gli strumenti urbanistici comunali. Il Prusst, in questo triangolo, ha una forte valenza di framework, di mosaico all'interno del quale verificare la coerenza delle previsioni di piano con gli obiettivi del Ptcp.

Il risultato più importante della capacità di formare quadri strutturali all'interno dei quali inserire i tasselli degli interventi territoriali previsti dai singoli Prg è la formazione dello *Schema Metropolitano*. Si tratta di un documento senza valore cogente, che tuttavia è stato voluto congiuntamente da Siena e dai Comuni contermini e assume un carattere strategico derivato dalla formazione di un quadro conoscitivo comune, che tenga conto delle dinamiche di forte interconnessione tra il capoluogo ed i comuni contermini (definite un po' enfaticamente come dinamiche "metropolitane").

Lo scopo è di formare degli scenari di sviluppo condivisi che influiranno sugli assetti complessivi dell'area e dovranno essere dettagliati ulteriormente nei singoli strumenti

²¹⁸ Il Ptcp è stato adottato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 52 del 12 aprile 1999 e approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 109 del 20 ottobre 2000.

urbanistici comunali. Inoltre, questo schema metropolitano potrebbe gettare le basi per la formazione di un piano strategico dell'area senese.

5. Qualità urbana e ambientale

La qualità prevista dal Prusst è da intendersi soprattutto in termini di sostenibilità e riequilibrio territoriale. La sostenibilità è il concetto base che permette di individuare la connessione col Ptcp, che lo enuncia come principio fondante; il riequilibrio territoriale è l'elemento fondamentale per raggiungere lo scopo della sostenibilità.

In un territorio dalle identità multiple, determinate dalla presenza di sistemi locali fortemente connotati (il Chianti, le Crete senesi, l'Amiata), il problema fondamentale che si propone di risolvere il programma è quello della fruibilità e della accessibilità esterna. Tale problema viene risolto in termini soprattutto infrastrutturali, rafforzando gli assi di attraversamento del territorio provinciale e l'accesso a servizi che potenzialmente possono rappresentare nuove centralità, come l'aeroporto di Ampugnano (cfr. allegato H.5).

Agli interventi dedicati all'accessibilità si somma una serie di interventi finalizzati a sostenere lo sviluppo turistico, che si impernano sulla riqualificazione del patrimonio artistico e storico nei centri minori (Castelnuovo, Rapolano, Chianciano, S. Quirico d'Orcia, Castiglion d'Orcia, Buonconvento, Casole) ed a tutelare l'ambiente naturale attraverso la valorizzazione e messa in rete dei parchi naturali e dei Siti di interesse comunitario, nazionale e regionale presenti sul territorio provinciale, oltre alla creazione di un parco nazionale del Termalismo.

Al momento risultano in fase di realizzazione solamente le opere legate alle infrastrutture per la mobilità, quindi sembra ancora prematuro parlare di risultati sia nei termini del miglioramento dell'accessibilità e della fruibilità territoriale, sia nei termini del miglioramento della sostenibilità ambientale.

5.4 Conclusioni: elementi ricorrenti e specificità di contesto

5.4.1 Elementi di innovazione determinati dai programmi complessi nei casi analizzati

L'analisi dei casi torinesi e senesi rileva differenti gradi di innovatività, sia tra tipologie di programmi, sia dal punto di vista delle amministrazioni coinvolte. Nelle riflessioni che seguono, sulla base dei cinque ambiti individuati per l'analisi, si tenterà di effettuare una sintesi degli elementi innovativi emersi nei casi in oggetto, in relazione proprio alle tipologie di programma e ai contesti interessati.

In particolare, da un'analisi congiunta delle schede di tutti i casi emerge che le innovazioni riguardano soprattutto il processo di formazione del programma, mentre quelle di prodotto sono poche e concentrate generalmente nell'ambito del partenariato pubblico-pubblico e pubblico-privato.

Questo è dovuto sia al fatto che la gran parte dei programmi in analisi sono ancora in itinere, per cui risulta difficile cogliere non solo le innovazioni materiali, ma soprattutto la sedimentazione di innovazioni immateriali di lungo corso; sia perché non è sempre detto che innovazioni di processo portino necessariamente a innovazioni di prodotto. A

titolo di esempio, si può indicare il Priu di Fontebranda che, pur essendo realizzato e quindi presentando dei risultati fisici visibili, non riscontra alcuna innovazione di lungo termine, se non nelle capacità gestionali della P.A. maturate e trasferite nella costruzione del Cdq San Miniato. Lo stesso si può dire del Pru Borgata Paradiso, gestito nel più tradizionale dei modi, che quindi ha dato risultati minimali a livello di processo e, non essendo ancora realizzato, non ha alcun riscontro dal punto di vista degli esiti materiali e immateriali. Inoltre, all'innovazione in un settore non corrisponde necessariamente l'innovazione in altri ambiti: ad esempio, può rappresentare una innovazione di processo la razionalizzazione delle localizzazioni di aree industriali prevista nel Prusst di Settimo e Borgaro Torinese; di fatto, una volta individuate le nuove localizzazioni, la realizzazione delle aree è stata gestita nel più tradizionale dei modi, con lo strumento del Pip (Piano attuativo per gli insediamenti industriali), e il prodotto visibile di tale operazione sono i classici capannoni industriali. Lo spunto innovativo, dunque, riguarda prettamente il processo di costruzione del programma, nella definizione di una distribuzione funzionale in rapporto alle altre previsioni di piano e alla gestione integrata di politiche della mobilità e dei servizi, ma il risultato fisico e gestionale è decisamente tradizionale.

Di seguito verranno illustrate le istanze maggiormente innovative riscontrate nell'analisi dei casi, ai fini di un confronto tra i due contesti e tra i programmi in analisi, per evidenziare quali sono gli stimoli veramente attivati dai programmi e come sono stati trasposti nelle differenti realtà territoriali.

1. Imprenditorialità e operatività della P.A.

L'Accordo di programma per la flessibilizzazione delle procedure

Questo è l'ambito nel quale si registrano le principali innovazioni, a prescindere dalla tipologia di programma attivata. Innanzitutto, è generalmente riconosciuta la valenza dell'Accordo di programma come strumento non solo di *flessibilizzazione delle procedure*, ma anche e soprattutto come *luogo di concertazione* con gli altri soggetti coinvolti nel programma. Proprio nell'ambito della necessità di pervenire in tempi brevi a firmare gli Accordi o i Protocolli di intesa con il Ministero o le Regioni, emergono le capacità proprie della Pubblica amministrazione, in particolare dell'ente comunale, di agire come soggetto in grado di creare connessioni sia interne, sia con enti esterni (funzione di *network manager*), e di utilizzare le strutture esistenti o creare strutture nuove rispetto al modello organizzativo attuale.

Tra leadership tecnica e politica

Inutile dire che la Città di Torino è il principale esempio di virtuosismo nell'ambito della gestione dei programmi, per le capacità di portare avanti azioni complesse con strumenti appropriati, in particolare attraverso Progetti Speciali per la riqualificazione della Spina Centrale e per la rigenerazione delle periferie (Progetto speciale periferie). Occorre rilevare una differenza tra i due progetti in questione: il Progetto speciale periferie sembra essere guidato da una *leadership politica molto forte*, che garantisce anche il coordinamento con altri settori. Ciò è dovuto anche al fatto che le politiche sociali, generalmente, hanno una stretta connessione con altri settori, come quello economico o tecnico, per la riqualificazione; il Progetto per la Spina Centrale, invece, sembra essere molto più autoreferenziale, per cui mancano connessioni con altri settori e con altre politiche. Tant'è che i responsabili individuano, tra gli elementi appresi

durante l'implementazione dei Priu, la capacità di lavorare insieme, di fare squadra tra competenze diverse all'interno dello stesso Settore (Progetti di riassetto urbano) o di settori contermini²¹⁹.

Tale differenza sembra essere riconducibile al diverso oggetto dei due progetti: un intervento di rigenerazione che coinvolga in modo diretto gli abitanti con azioni a carattere prettamente sociale, come nel caso di via Arquata, implica l'esposizione diretta delle istituzioni che vi partecipano, per cui è necessario un grosso sforzo di coordinamento, di cooperazione e di costruzione di un'immagine forte. Il Progetto speciale periferie sembra essere riuscito pienamente in questo scopo: nel quartiere di via Arquata, così come negli altri 12 quartieri interessati a vario titolo da azioni di tipo partecipato, svolge il duplice compito di supervisione generale del progetto e di coordinamento operativo locale, attraverso gli strumenti del Tavolo sociale, del Laboratorio di quartiere e della Agenzia per lo Sviluppo Locale, attorno ai quali convergono enti pubblici e privati.

Quando si passa, invece, a Comuni di minori dimensioni, emergono capacità di gestione differenti e legate soprattutto alla presenza di una *leadership politica e/o tecnica attiva e aperta alle sperimentazioni*.

Nel quadro dei Comuni dell'area metropolitana torinese, Grugliasco rappresenta quello nel quale i programmi complessi hanno apportato minori innovazioni, a causa di un atteggiamento esclusivo, che tende a rapportarsi con i soggetti pubblici e privati nell'ambito di strumenti e momenti di confronto per lo più istituzionali, dettati da necessità contingenti, come quella di far passare la variante in Regione. In questo caso, come è avvenuto nel Prusst di Settimo, il Comune avrebbe potuto rapportarsi con i Comuni confinanti di Collegno e Torino, nei confronti dei quali il quartiere presenta una posizione strategica. Questa scarsa capacità del promotore di agire come network manager sembra determinata dalla difficoltà di individuare gli attori coinvolgibili, o ad esporsi in prima persona per il coordinamento di operazioni complesse, a causa di una scarsa cultura della responsabilità e della difficoltà (riconducibile anche a cause finanziarie) di identificare strutture o modelli organizzativi al di fuori di quelli ordinari.

In questo senso, il Comune di Siena sembra presentare una maggiore attitudine alla sperimentazione. Sia il programma di riqualificazione urbana Fontebranda che il Contratto di quartiere San Miniato sono gestiti interamente all'interno della struttura comunale, e fanno capo ad una leadership tecnica molto forte, con riferimento in particolare alle Direzioni Urbanistica e Gestione del Territorio. Nell'ambito della struttura organizzativa della macchina comunale, invece, al momento del Contratto di Quartiere San Miniato non è ancora del tutto superata la tradizionale settorialità che contraddistingue la P.A.: pur contenendo obiettivi di carattere sociale, infatti, nel progetto non viene coinvolta la Direzione Servizi Sociali.

A Siena, l'apertura alla sperimentazione determina anche innovazioni di prodotto, in quanto lo sviluppo delle capacità progettuali e di coinvolgimento di enti pubblici e privati maturate nell'ambito della formazione del Contratto di quartiere viene messo a frutto nella partecipazione al bando per i Prusst, raggiungendo anche in questo caso risultati positivi, sia dal punto di vista tecnico che politico.

L'esperienza dei Prusst sembra far emergere e consolidare quelle realtà in cui i Comuni sanno esprimere capacità organizzativa e di coordinamento: il Comune di Siena nella guida degli altri 34 Comuni della provincia, il Comune di Settimo con i 3 comuni

²¹⁹ Cfr. Cabodi, Ciaffi, Lingua (2004).

contermini (Borgaro, Leinì, Volpiano) nella costruzione contemporanea del Prusst 2010 Plan e del complementare Urban.

Il due Comuni di Siena e Settimo, in qualità di soggetti capofila, si sono assunti la responsabilità di un'impegnativa regia condivisa, mettendo in luce obiettivi, ottiche e progetti di tutti i Comuni coinvolti, collocandoli all'interno di un percorso che acquisisce particolare valore proprio perché comune ed integrato. Da questo punto di vista, gli amministratori si sono fatti promotori di una gestione del territorio a livello sovracomunale e di una politica di sviluppo del territorio concertata, che ha permesso di raggiungere risultati ambiziosi diversamente non realizzabili. In questo senso, sono state colte appieno le opportunità offerte dai bandi ministeriali.

Il coordinamento viene effettuato nell'ambito di tavoli di concertazione come il *Comitato Prusst* a Settimo o l'*Assemblea provinciale dei comuni promotori* e il *Coordinamento* del Prusst senese, che rappresentano strutture di confronto permanente nelle quali vengono attuati i processi di co-pianificazione. Certamente, in entrambe le realtà, gli enti pubblici coinvolti avevano già sperimentato forme di incontro simile, nell'ambito delle conferenze dei servizi previste per la formazione dei Piani territoriali di coordinamento provinciale, ma in questo caso la novità consiste nel riconoscimento dell'importanza di tali momenti di confronto, anche se non previsti dal bando o dalla normativa.

In particolare, i Comuni della cosiddetta "cintura" di Torino dimostrano, attraverso il montaggio del Prusst, la capacità di esprimere una progettualità che da sempre è propria del Comune capoluogo, come nel caso della costruzione del Piano Strategico "Torino Internazionale" o delle scelte di allocazione di servizi difficili (ad esempio, l'inceneritore).

La costruzione di questo Prusst e del complementare programma Urban, che si fanno carico di dare una risposta a dinamiche e problematiche di carattere metropolitano, dimostrano le potenzialità dei Comuni coinvolti (Settimo, Borgaro, poi Leinì e Volpiano) di costruire cultura metropolitana di tipo *bottom up*, invece di essere una cintura subalterna di Torino.

Stupisce, dunque, l'atteggiamento del Comune di Torino che, chiamato ad aderire come promotore del programma, sembra non avere assolutamente riconosciuto tale capacità di un territorio che prova a rovesciare i ruoli ed a progettare il suo futuro insieme, concorrendo alla costruzione del suo sviluppo e di una *cultura metropolitana* attraverso rapporti intercomunali di tipo non autoritativo. Atteggiamento che, invece, hanno colto pienamente Regione e Provincia, nei diversi momenti di incontro e nell'istituzione, da parte della Regione, di un Tavolo interassessorile.

Anche nel caso di Siena, la costituzione del Prusst determina un notevole passo avanti nei rapporti tra enti pubblici e nella rappresentazione territoriale congiunta delle diverse realtà, anche se appartenenti a sistemi locali differenti e fortemente caratterizzati²²⁰. Nello specifico, il connubio tra Comune e Provincia per attivare il consenso politico sul programma rappresenta, in questa occasione, un notevole passo avanti nei rapporti tra i due enti, che si fanno promotori "insieme" dell'iniziativa e portatori di una linea d'azione comune tra Ptc e strumenti comunali. La stessa partecipazione di quasi tutti i Comuni della provincia, inoltre, è interpretata sia come il riconoscimento delle potenzialità dello strumento, sia come una comunità di intenti rafforzata dal nascente

²²⁰ Attraverso il *Coordinamento*, infatti, vengono uniti sistemi locali della provincia senese fortemente connotati dal punto di vista storico-culturale, identitario e paesaggistico: Alta Valdelsa, Senese, Val di Merse, Chianti, Val di Chiana senese, Amiata.

Piano di Coordinamento Provinciale, le cui previsioni hanno sicuramente suscitato attese in tutti i Comuni.

Il cambiamento dei modelli organizzativi e l'utilizzo dei modelli esistenti

In entrambi i casi, il coordinamento è determinato da innovazioni importanti dal punto di vista dei *modelli organizzativi*.

A Torino, la gestione dei programmi complessi avviene nell'ambito di un sistema d'azione strutturato in "Progetti Speciali", che sembra aver raggiunto una sorta di specializzazione su due fronti principali:

- la riqualificazione di aree dismesse, attraverso il "Progetto Speciale Spina Centrale", che segue tutti gli interventi di riqualificazione urbana lungo la Spina, su cui si innestano i programmi maggiormente complessi della città (Prin Spina 2, Priu Spina 3 e 4, Prusst Eurotorino);
- la rigenerazione sociale, attraverso il "Progetto Speciale Periferie", che comprende tutti i programmi nei quali c'è una forte componente di interventi sociali (Pru, Contratti di quartiere, Urban II Mirafiori) in un sistema di azione integrata con i PAS (Piani di accompagnamento sociale). A livello micro, il progetto prevede l'istituzione dell'*Agenzia per lo Sviluppo Locale*, luogo di convergenza delle linee d'azione stabilite dagli attori pubblici e privati nell'ambito del tavolo sociale e di sviluppo di nuove progettualità.

Dal punto di vista tecnico, questi progetti sono denominati "speciali" proprio perché vengono attivati in merito alla consapevolezza dell'incapacità di seguire operazioni complesse di tale portata attraverso le strutture ordinarie. Tuttavia, in questi anni il loro operato e la loro capacità di attivare nuovi programmi - e dunque di attrarre nuovi finanziamenti - ha fatto perdere a queste strutture il carattere di straordinarietà, facendole rientrare a pieno titolo tra le strutture dell'organigramma del Comune.

Se a Torino tale strutturazione determina anche utilizzi strumentali dei programmi complessi, come ulteriori finanziamenti a strategie già in atto (è il caso del Prusst di Eurotorino, attivato per avere finanziamenti per il Parco Dora previsto nel precedente Priu Spina 3), negli altri casi i Comuni manifestano di aver colto pienamente l'innovatività dei programmi. Ad esempio, i comuni di Settimo e Borgaro, così come i 35 Comuni coinvolti nel Prusst Senese, dimostrano una notevole comprensione dell'utilizzo dello strumento in quanto nuovo modello d'azione e di rappresentazione territoriale, sia dal punto di vista dei modelli organizzativi che delle azioni strutturanti e strategiche, in un'ottica di condivisione e copianificazione.

Considerata la complessità del programma, in entrambi i contesti viene avvertita l'esigenza di attivare strutture di gestione e assistenza nuove, a seguito del riconoscimento della difficoltà di un coordinamento che non può rientrare tra le operazioni di routine gestite all'interno della P.A., data la mole di lavoro che comporta. Tuttavia, tale difficoltà di gestione viene risolta in due modi differenti:

- nel caso di Settimo Torinese, con una struttura esterna (Urbana srl) a capitale pubblico che, oltre a seguire il Prusst, si occupa di molti altri progetti, tra cui Urban e la ricerca di altri finanziamenti europei;
- nel caso senese, invece, è stato istituito un *Ufficio Prusst* all'interno alla struttura del Comune, appositamente preposto a seguire il programma, mentre gli altri programmi sono seguiti dalle strutture ordinarie (Direzioni Gestione del Territorio e Urbanistica).

Queste ultime si occupano anche di partecipare ad altri bandi e finanziamenti, come nel caso della presentazione di un Contratto di quartiere II, seguita dal settore Urbanistica e da un consulente esterno.

Se, dunque, la struttura di Settimo ha buone possibilità di sopravvivenza alla chiusura del programma, forti dubbi possono essere espressi in merito alla continuità della struttura senese al termine del Prusst, in quanto si occupa della mera progettazione degli interventi, delegando il reperimento di altri finanziamenti e la partecipazione ad altri bandi ai singoli Comuni o a strutture esterne.

In sintesi, dalle esperienze in esame emerge una innovativa capacità della P.A. di attrezzarsi con strutture ad hoc per rispondere alla necessità contingente di affrontare problematiche di ampia portata con strumenti complessi e strategici. Tuttavia, occorre fare una precisazione: fino all'emanazione del bando di finanziamento per la progettazione nell'ambito dei Prusst, nessun programma complesso prevedeva un'assistenza tecnica, e la progettazione veniva svolta, come nel caso del Pru a Grugliasco o del Priu e del Cdq a Siena, con i mezzi e le strutture esistenti. In questo senso, occorre rilevare anche la capacità di gestire in modo ordinario questi programmi, carpandone gli stimoli innovativi per riutilizzarli in altri interventi o nell'implementazione di altri programmi. Tale importante capacità si è espressa soprattutto nell'operato del Comune di Siena, dove il Priu ha determinato il confronto con una società mista pubblico-privato e l'utilizzo di contratti di realizzazione e gestione, il Cdq ha rafforzato la capacità di coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, mentre il Prusst ha sviluppato il confronto intercomunale e la necessità di un raccordo con le previsioni del Ptcp.

In linea di massima, dunque, i Prusst di Settimo e della provincia senese rispecchiano una novità emergente nella gestione di programmi complessi attraverso strumenti di tipo strategico, mentre Torino rappresenta un caso particolare, in cui la complessità del territorio comunale, delle problematiche e degli interventi determina necessariamente l'istituzione di strutture speciali.

Nell'ambito di programmi di carattere più locale, al contrario, i casi di Grugliasco e Siena rispecchiano le realtà di tutti i Comuni di medie dimensioni, che si trovano a gestire un programma nuovo sperimentandone l'integrazione con la gestione ordinaria (Siena) o, se non hanno i mezzi per svilupparne le potenzialità innovative, per lo meno lo portano avanti in modo tradizionale, come un normale programma di recupero (Grugliasco).

L'apprendimento, innovazione di prodotto trasversale

L'analisi dei casi ha rilevato che l'*apprendimento* è riconosciuto come uno dei principali esiti dei programmi complessi, prodotto immateriale trasversale a tutti gli altri ambiti (imprenditorialità, partenariato, integrazione, etc).

Occorre distinguere tra l'apprendimento della pubblica amministrazione durante il montaggio e la gestione del programma e quello derivato da riflessioni successive.

Gli amministratori e i tecnici, infatti, in molti casi hanno utilizzato le novità apprese attraverso i programmi complessi per sperimentare innovazioni in altri ambiti o per altri programmi. Le pratiche apprese vengono dunque trasposte nel fare ordinario per l'implementazione di altre azioni simili, sia nell'ambito della programmazione complessa che della gestione di politiche dello stesso settore, rigenerative piuttosto che strategiche: è il caso del Prusst di Settimo, da cui deriva il successivo Urban S+3, del

Priu di Spina 3 da cui deriva il Prusst Eurotorino, del Prusst Terre senesi, dove la sperimentata collaborazione interistituzionale porta alla formazione dello *Schema Metropolitano dell'Area Senese*.

2. Partenariato pubblico – privato

L'utilizzo del convenzionamento con i privati e dell'atto unilaterale d'obbligo all'interno dei programmi complessi analizzati non rappresenta, di per sé, un'innovazione, visto che questi strumenti da sempre regolano i rapporti tra pubblico e privato. Tuttavia, diventa innovativo il fatto che la pubblica amministrazione, stimolata dal programma complesso, abbia tentato di coinvolgere direttamente i privati anche nel finanziamento delle opere pubbliche, e che, in alcuni casi, siano stati i privati stessi a fare la proposta per ottenere i finanziamenti, o ad esprimere la volontà di attivare risorse su determinate operazioni. In entrambi i casi, la convenzione sancisce definitivamente l'impegno all'attuazione del programma.

In particolare, negli otto casi studio presi in analisi, si registrano tre modelli diversi di attivazione del partenariato attraverso al programma complesso:

1. il programma raccoglie esigenze già espresse dai privati, facendo da volano per operazioni complesse che altrimenti avrebbero incontrato notevoli difficoltà attuative (Prin Spina 2 e Priu Spina 3 a Torino, Prusst 2010Plan a Settimo e Borgaro);
2. nell'ambito del programma, il privato viene chiamato a collaborare e partecipare all'attuazione, durante il processo di formazione del programma (Priu Fontebranda per la parte del parcheggio interrato, Prusst Terre senesi, Cdq San Miniato a Siena, Cdq Via Arquata a Torino);
3. il privato viene interessato al programma solo in seguito alla sua approvazione (Priu Fontebranda per la parte di recupero degli ex macelli, Pru Borgata Paradiso a Grugliasco).

Superamento dell'imparzialità per integrare esigenze pubbliche e private

Nel primo caso, al programma è riconosciuta la capacità di far *entrare in relazione* il pubblico con il privato, con obiettivi comuni legati alla trasformazione di un'area complessa.

In particolare, a Torino l'attivazione di programmi complessi sulle aree della Spina viene vista come possibilità di attuare un forte "effetto locomotiva" in un momento in cui il mercato sembra stagnante. La formazione del Priu e l'attivazione di ingenti finanziamenti danno dunque fiducia ad un sistema urbano che sta cambiando, confermando la volontà di non lasciare le previsioni del Prg "sulla carta", ma di trasformare un futuro scenario desiderabile in uno scenario possibile, attraverso una co-responsabilizzazione del privato. Ciò si esplicita nella contrattazione delle reciproche convenienze: alla possibilità di realizzare interventi in variante, corrisponde la partecipazione del privato nella realizzazione delle infrastrutture stradali e nel recupero del fabbisogno pregresso di servizi per la città. Tuttavia, occorre ricorrere all'abbassamento dell'indice di edificabilità con il conseguente abbassamento delle dotazioni a standard: si tratta di un adeguamento alla situazione di mercato, oltre che alle esigenze del privato, perché gli indici esistenti avrebbero comportato costi aggiuntivi sui servizi (in particolare, la realizzazione di notevoli quantità di servizi su soletta) non riassorbibili dal mercato immobiliare del periodo. Occorre rilevare, inoltre, che i soggetti privati che partecipano a questi programmi sono ancora per lo più i

proprietari delle aree o le imprese immobiliari, segno che i programmi non sono ancora in grado di esercitare una forza attrattiva al di fuori del perimetro e degli interessi locali.

Nel caso del Prusst 2010Plan, la concertazione tra i comuni proponenti e i soggetti economici “forti” presenti sul territorio non ha incontrato grandi difficoltà, in quanto i privati avevano già manifestato la volontà di intervenire anche prima del bando dei Prusst, nell’ambito della costruzione o della variazione dei Prg. Inoltre, pubblico e privato convenivano su alcune questioni, come il recupero delle ex Acciaierie Ferrero (per cui erano già in corso trattative tra Ferrero Immobiliare e Comune di Settimo), o la possibilità di costruire a margini del parco “Tangenziale verde” da parte della società Borsetto, detentrica di gran parte delle proprietà dell’area ad esso dedicata dal Prusst. Tale comunità d’intenti viene esplicitata dal fatto che, nel Comitato Prusst, i privati del Comune di Settimo non sono presenti, in quanto rappresentati dal Sindaco su loro stessa delega.

Co-responsabilizzazione del privato

Nel secondo caso, il programma complesso rappresenta l’occasione per *testare l’interesse di privati ad intervenire* su una determinata area o in relazione a determinate possibilità di intervento.

In particolare, a Siena si riscontra una notevole evoluzione delle capacità della P.A. di coinvolgere il privato. Nell’ambito del Priu di Fontebranda, il Comune si rapporta con una società mista pubblico-privata, la Siena Parcheggio Spa, ma tale connubio deriva da una Convenzione stipulata con il Comune nel 1992, che affida a questa società la realizzazione e la gestione di tutti i parcheggi pubblici della città. Nell’ambito del Contratto di quartiere, invece, il Comune mette in atto una consistente campagna informativa per valutare l’interesse dei privati, ottenendo numerose adesioni sia da parte di questi che dell’associazionismo. Allo stesso modo, nell’ambito della costruzione del Prusst Terre Senesi, viene messa in piedi una consistente opera di divulgazione e informazione del programma: contemporaneamente alla sensibilizzazione politica, Provincia e Comune di Siena hanno avviato colloqui informali presso le principali società a capitale misto e le associazioni di categoria, mentre i singoli Comuni hanno testato l’interesse delle imprese e dei privati locali tramite avvisi pubblici che hanno suscitato una quantità di adesioni superiore alle attese. Da questo punto di vista, dunque, il Programma sembra avere ottenuto un successo senza pari, determinato dal fatto che il Prusst è visto come strumento che, pur finanziando solo la progettazione, è capace di attivare sinergie con altri programmi e finanziamenti. In questo senso, dunque, il Prusst raccoglie esigenze già mature che, se nell’ambito del quadro giuridico ed economico esistente sembravano difficilmente attuabili, hanno dunque trovato in questo strumento la possibilità di espressione.

Dal punto di vista della raccolta di partner privati intorno ad obiettivi di sviluppo, il Cdq di via Arquata a Torino rappresenta un caso molto particolare. Qui l’attivazione del partenariato con il privato si esplicita principalmente nella istituzione di un *Tavolo di confronto* con il privato sociale e il settore non profit, che al tempo stesso determina la costruzione del programma e inserisce tra gli obiettivi la formalizzazione del Tavolo sociale attraverso l’istituzione dell’Agenzia per lo Sviluppo. In questo caso, dunque, il partenariato tra pubblico e terzo settore è l’elemento fondante del programma e da questo trae forza: il fatto che il Cdq si classifichi al secondo posto della graduatoria nazionale ha un forte riflesso sull’operato di questo Tavolo, confermandone il buon funzionamento e aumentando la fiducia a proseguire lungo la strada del dialogo e della concertazione. Il partenariato col privato (soprattutto sociale) rappresenta

contemporaneamente l'elemento che ha permesso l'attuazione del programma, e uno degli obiettivi del programma nell'ottica della continuità.

Fallimenti e difficoltà a superare l'imparzialità...

La strada del partenariato, invece, sembra essere ancora irta di difficoltà per il Comune di Grugliasco. Nel caso del Pru "Borgata Paradiso" domina ancora un atteggiamento fortemente esclusivo da parte della pubblica amministrazione, incapace di considerare il privato come un partner attivo per la riqualificazione. Il fatto di inserire il privato come partecipante ipotetico al programma, per poi chiamarlo a processo concluso, con un concorso a partecipazione pubblica per la realizzazione delle opere, infatti, implica un atteggiamento volto a procedere più celermente e controllare in modo completo le fasi di costruzione del Pru, senza dover scendere a compromessi con privati attraverso maggiori interventi in loro favore, che avrebbero potuto modificare le previsioni iniziali.

Mentre gli altri casi dimostrano la coscienza del fatto che proprio l'apporto privato può arricchire i contenuti finanziari conoscitivi e progettuali del programma, in questo caso tale innovatività non viene compresa e il rapporto con il partner privato si limita alla sola realizzazione fisica dell'intervento.

Il Comune di Siena attiva la stessa procedura di coinvolgimento "ex post" per l'attuazione del recupero degli ex macelli nel Pru di Fontebranda, anche se viene riconosciuta la necessità di una continuità, attraverso l'attivazione di contratti di realizzazione e gestione delle opere.

Partecipazione

La partecipazione e l'apporto progettuale degli abitanti e delle associazioni (da quelle sociali e sportive a quelle religiose), invece, sono scarsamente considerati in tutti i programmi analizzati, ad eccezione del Contratto di quartiere di Via Arquata a Torino e, in misura molto ridotta, in quello di San Miniato a Siena. In genere, i cittadini non sono coinvolti nella fase di definizione degli obiettivi e delle modalità della trasformazione, ma solo in seguito, attraverso ordinari meccanismi di consultazione, come le riunioni di quartiere o di Circoscrizione per comunicare gli interventi.

Nel caso dei programmi torinesi insistenti sulle Spine, la ricerca del consenso preventivo non è presa in considerazione per il fatto che, nelle zone su cui interviene il programma, prima a vocazione esclusivamente industriale, non sono presenti abitanti, né si sente la necessità di coinvolgere gli abitanti delle zone limitrofe; nel caso dei Prusst 2010 Plan e Terre Senesi, il coinvolgimento degli abitanti è di carattere puramente informativo e solo nel caso piemontese si attua attraverso una misura appositamente prevista dal Programma per la comunicazione del progetto, che si esplicita in un Convegno, l'allestimento di una mostra itinerante in quattro Comuni (Settimo, Borgaro, Volpiano e Leini) e la pubblicazione di un prospetto informativo. Nel caso del Pru di Grugliasco e del Priu di Fontebranda, la partecipazione è ricondotta alle consultazioni ordinarie nell'ambito delle osservazioni ai Piani di recupero

In generale, la complessità e la dimensione dei programmi sembrano giustificare il fatto di non aver avviato pratiche di partecipazione dei cittadini: per gli operatori pubblici la scelta di non coinvolgere abitanti e associazioni fin dalle fasi di definizione del programma sembra inevitabile per diversi motivi, generalmente ricondotti proprio all'entità delle trasformazioni, ai tempi stretti ed alla già grande difficoltà di trovare accordi tra i partner forti pubblici e privati.

La partecipazione e il coinvolgimento del cittadino sono invece molto pregnanti nei Contratti di quartiere, anche se con consapevolezze differenti. Nel contratto di quartiere di San Miniato, la partecipazione rappresenta uno degli obiettivi del programma, e al momento, non essendo ancora costruiti gli spazi nei quali insediare il laboratorio di quartiere, l'attività svolta è stata per lo più di tipo comunicativo e informativo. Fin dall'inizio del processo di formazione del Cdq di via Arquata, invece, sono state attivate iniziative per la comunicazione del programma, ma soprattutto incontri di "negoziante creativa" finalizzati alla partecipazione attiva e all'*empowerment*, ovvero alla implementazione della capacità dei cittadini di attivare risorse per mobilitarsi autonomamente. A questo scopo, la partecipazione non si è limitata, come negli altri programmi considerati, a fare da contorno, attraverso operazioni di comunicazione e consultazione dei cittadini, né è diventata solamente un obiettivo del programma, ma ha contribuito realmente alla definizione degli interventi del Contratto.

Le iniziative attivate si inseriscono nel quadro più ampio del Progetto Speciale Periferie e denotano una presenza molto pregnante della P.A., in quanto soggetto coordinatore e di riferimento per l'attivazione dei Tavoli sociali e dei laboratori di quartiere, quindi come soggetto "regista" nella definizione del consenso preventivo, nell'attivazione di partenariati con il sociale e nello stimolo alla partecipazione attiva degli abitanti. Tuttavia, se, il PSP è indicato in Italia come un forte esempio di amministrazione pubblica che funziona, da alcune parti²²¹ viene posto il dubbio che si tratti di un progetto troppo pregnante per il territorio, troppo forte rispetto alle sue capacità autogenerative. Il PSP, infatti, può portare a meccanismi di dipendenza dovuti all'identificazione della rigenerazione sociale con la pubblica amministrazione, che riversa ingenti finanziamenti su alcuni quartieri e per alcuni anni. Ciò porta a riflettere sugli esiti di lungo corso di un intervento così massiccio: sarebbe necessario verificare, infatti, se i processi di *empowerment* cui sono destinati i programmi avranno effetti consolidati di automobilitazione delle popolazioni, o se piuttosto, paradossalmente, il lavoro svolto in questo senso verrà meno proprio nel momento in cui verrà meno la presenza del Comune in ambito locale²²².

3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

Prevalenza dell'integrazione economica e funzionale

Il concetto di integrazione sembra essere generalmente riferito alla compresenza di azioni in settori diversi e di risorse pubbliche e private all'interno dello stesso programma.

I programmi di carattere urbano, come quelli avviati sulle Spine o nei Comuni di Siena e Grugliasco, presentano un mix di azioni con procedure più tradizionali e meno dinamiche rispetto al quadro di funzioni previsto all'interno dei Prusst. In particolare, a

²²¹ Intervento di Massimiliano Pacifico (Corep) al IV Convegno Nazionale Interdottorati "La città in...", Milano, 24-25 Novembre 2004.

²²² Occorre verificare, ad esempio, se le Agenzie di Sviluppo Locale continuano ad essere finanziate dai programmi e progetti attivati dalla P.A. o hanno avuto la capacità di autofinanziare sia le strutture, sia i progetti di rigenerazione previsti, oppure se gli abitanti sono stati in grado di formare reti e associazioni che hanno raggiunto una continuità ed una permanenza sul territorio a prescindere dalla presenza in loco di strutture come il Laboratorio di quartiere.

Torino possiamo distinguere due modalità di intervento differenti in relazione all'integrazione:

- nelle operazioni di riqualificazione, il Comune dimostra di utilizzare i programmi complessi in modo finalizzato, all'interno di una strategia preconstituita e atta ad attirare finanziamenti con un effetto locomotiva per le trasformazioni lungo la Spina centrale, che come tale rappresenta un'idea-forse strutturante tutta l'azione sulla città;
- nel caso dell'intervento nelle periferie, invece, proprio dai programmi complessi, in particolare dai primi Pru attivati, scaturisce una modalità d'azione di tipo integrato tra le politiche, che viene riconosciuta nei termini del Progetto Speciale Periferie e sperimentata anche nell'ambito del Cdq di via Arquata e del successivo Urban II Mirafiori.

In tutti i casi, i programmi complessi permettono di ragionare nei termini della integrazione con una netta prevalenza del tema dell'integrazione fisica e funzionale. In particolare, la forte attenzione agli aspetti di integrazione fisica determina difficoltà a mantenere una certa coerenza programmatica durante il percorso di attuazione del programma, soprattutto nel caso in cui intervengano cambiamenti "in corsa". Nel Prin di Spina 2, ad esempio, il cambiamento del mix funzionale determinato dall'inserimento del Villaggio Media e della Biblioteca centrale determina alcuni problemi: paradossalmente, in un ambito per lo più destinato a funzioni di servizio, proprio la forte presenza di queste polarità, che si aggiungono ai servizi già presenti (Politecnico, Palazzo di Giustizia, Stazione Porta Susa) determina uno sbilanciamento verso le funzioni pubbliche avanzate, con influssi negativi dal punto di vista della distribuzione delle zone commerciali. Si tratta, infatti, di commercio di prossimità che stenta a decollare, in parte anche perché, essendo stato progettato prima del polo culturale, si trova in una posizione defilata rispetto a questo. Il nuovo progetto, dunque, si innesta su una distribuzione funzionale già definita, creando problemi di integrazione interna al comparto.

In linea di massima, in tutti i casi prevale l'attenzione agli aspetti di integrazione economica e funzionale, mentre l'integrazione sociale viene demandata a provvedimenti sul patrimonio edilizio-ambientale e ad alcuni scenari di sviluppo che determinano nuovi posti di lavoro o alla creazione di spazi di aggregazione, come la piazza nel Pru di Grugliasco. Nel Contratto di quartiere di San Miniato, l'attuazione degli obiettivi sociali è demandata alla realizzazione di spazi pubblici e di luoghi d'incontro, per cui l'azione sociale sembra scaturire spontaneamente dalla concentrazione dei servizi e delle associazioni in un'unica struttura fisica, centro di aggregazione e punto di riferimento per l'attivazione di servizi sociali e alla persona. Ciò è evidente anche dal fatto che i finanziamenti ottenuti attraverso il Contratto di quartiere sono convogliati alla realizzazione degli edifici, ritenuta indispensabile per attivare le operazioni di carattere sociale.

Solo nel Cdq di via Arquata viene affrontata in modo organico la questione sociale, che diventa il fulcro effettivo attorno a cui ruota tutto il programma: il perseguimento dell'integrazione, in questo caso, è da intendersi principalmente come integrazione tra azioni e, nel contesto del PSP, tra politiche per la rigenerazione che toccano ambiti diversi. A livello fisico e funzionale, infatti, il programma non prevede grandi interventi, se non l'inserimento di un centro di aggregazione giovanile, un centro di incontro, una lavanderia all'interno del quartiere. Ma questi rimangono sullo sfondo: l'integrazione sociale perseguita dal programma deriva infatti da azioni finalizzate ad aumentare il capitale sociale e creare reti tra gli abitanti.

Scarsa attenzione è dedicata anche agli effetti sociali di lungo corso provocati dalle previsioni dei programmi: sulle Spine, in tutti gli interventi sono previste importanti quote di edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata e a libero mercato destinata alla locazione, che dovrebbe dare una risposta a particolari esigenze abitative. Tuttavia, non sono previste delle azioni specifiche riguardanti l'inserimento di questa importante quota di residenti nel contesto urbano, né viene considerato l'impatto sulla città dell'incremento di popolazione determinato dall'intervento di trasformazione dell'intera Spina, stimato in circa 70.000 abitanti (16.000 abitanti nell'area di Spina 3).

Sinergia tra politiche e idee strutturanti

A causa della scala ridotta, alcuni programmi riescono a cogliere solo parzialmente la necessità di una integrazione tra politiche di provenienza diversa (rigenerazione sociale, riqualificazione fisica, sviluppo economico e occupazionale, etc.). Lo stesso Cdq di Via Arquata, pur inserendosi nell'ambito del Progetto Speciale Periferie, appositamente adibito al coordinamento e alla creazione di una rete cittadina tra i servizi di comunicazione, partecipazione, consultazione ed *empowerment*, registra alcune difficoltà nel risolvere il rapporto tra le reti di quartieri in corso di rigenerazione e le zone limitrofe, che generalmente non sono prese in considerazione né nei progetti di rigenerazione, né in quelli di riqualificazione (Ciaffi, 2004).

A Siena, gli interventi del Priu Fontebranda rientrano nella più ampia politica di riqualificazione di edifici ad uso pubblico attivata dalla Città, in un contesto in cui il riuso di edifici dismessi rappresenta una delle poche opportunità di sviluppo del centro urbano consolidato. Questo programma si inserisce dunque in un quadro di interventi interni al centro storico già confermato dal piano, e si connette con le politiche del turismo e dello sviluppo economico. Di conseguenza, il programma non pone alcuna riflessione in merito alla connessione e integrazione tra politiche della città, proprio perché, di fatto, rientra nella gestione ordinaria degli interventi di recupero e riutilizzo del patrimonio storico. La stessa chiusura all'interazione tra politiche può essere letta nell'ambito del Contratto di quartiere di San Miniato, che dialoga con la Confcommercio, con diverse associazioni ed enti pubblici, ma all'interno dell'apparato comunale viene portato avanti dal solo assessorado all'urbanistica, mentre altri assessorati e settori (come quello sociale) sono assenti dal progetto.

Nei programmi di ampia portata, invece, l'interazione tra politiche emerge in modo evidente, in particolare quando il progetto si attesta su idee-forza molto forti.

I casi di Torino si inseriscono in un circolo virtuoso di utilizzo dei programmi complessi, che si esprime attraverso l'utilizzo di due concetti strutturanti, capaci di creare sinergie tra politiche diverse e di ragionare in un'ottica allargata:

- il concetto della "Spina centrale", su cui si innestano le opere di intervento dei principali programmi di riqualificazione (Prin, Priu, Prusst Spina 3): si tratta di un'idea forza che, seppur nei suoi deboli riflessi identitari, rappresenta la struttura sulla quale innestare le principali trasformazioni della città, in un quadro unitario;
- il concetto di "Periferia al centro", che unisce i programmi nei quali c'è una forte componente di interventi di carattere identitario e legati alla rigenerazione (Pru, Cdq, Urban).

Queste due componenti rappresentano un canovaccio unitario all'interno del quale si innestano i programmi di tutto il territorio comunale. A livello di area vasta, tale canovaccio è rappresentato dai Prusst. Considerate le dimensioni e la loro natura,

proprio attraverso questi programmi è possibile leggere il tema dell'integrazione in termini di sinergia tra politiche, più che di distribuzione funzionale degli interventi sul territorio. Se i Prusst 2010 Plan e Terre Senesi presentano una molteplicità di azioni in settori diversi e si dotano di strumenti originali (politici e tecnici) per monitorare le risorse presenti sul territorio e combinarle in modo strategico, ciò è dovuto fondamentalmente alla natura dello strumento, assunto a quadro di riferimento territoriale, e alla capacità di strutturare gli interventi attorno ad un'idea condivisa.

Nel caso del Prusst 2010 Plan, l'idea forza è rappresentata dal concetto di "Tangenziale Verde", terminologia che intende evidenziare la stretta connessione tra gli interventi strutturali di valorizzazione delle aree periurbane e la riqualificazione di importanti settori urbani, programmati dal Prusst in prossimità della Tangenziale autostradale Nord di Torino. Il riferimento alla "tangenziale" intende indicare l'esigenza, a questo scopo, di una grande infrastrutturazione verde di pari livello rispetto ad una tangenziale autostradale, con fruitori di carattere naturalistico che la utilizzano come importante corridoio ecologico. Questa metafora ha assunto un valore importante in quanto idea unificante e strutturante non solo dal punto di vista fisico-morfologico, ma anche in quanto rappresentazione collettiva e condivisa del progetto territoriale. Il valore aggiunto di tale visione è dato dalla capacità di creare, attraverso di essa, sinergie positive con altri programmi e finanziamenti Dcup, in particolare con il progetto regionale "Corona verde" e con il programma Urban Italia Set and Three (S+3).

Quanto al Prusst Terre Senesi, l'elemento unificante è rappresentato dalla rete infrastrutturale. Attraverso la messa a sistema degli interventi con il sistema della mobilità, il Prusst attua effettivamente quella sinergia tra politiche che il Ptcp prospettava, facendo dunque convergere tutti i Comuni sulla necessità di creare sviluppo verso una direzione comune.

Infine, occorre sottolineare che tutti i programmi (eccetto il Priu di Fontebranda) producono sinergie con altri programmi e altre fonti di finanziamento, attivando effetti moltiplicatori ingenti che non riguardano solo la possibilità di utilizzare altri stanziamenti, ma anche di mettere a sistema risorse conoscitive e di consenso. Esempio, in questo senso, è il Prusst 2020 Plan, che attiva sinergie positive con Urban S+3, o il caso del Cdq Via Arquata, che ha ottenuto finanziamenti nell'ambito del Progetto Agopolis²²³.

4. Rapporto col piano

La conformità procedurale e sostanziale sembra essere ancora l'approccio dominante nel momento in cui i programmi complessi si trovano a confrontarsi con gli strumenti di pianificazione ordinaria, in particolare con il piano regolatore. Il rapporto tra strumenti ordinari di pianificazione e programmi complessi è ancora trattato dai decisori secondo criteri dominanti di conformità, tanto che i momenti di confronto tra soggetti per la costruzione del programma complesso sono generalmente rivolti alla ricerca della conformità procedurale e sostanziale.

In generale, si riscontrano tre atteggiamenti prevalenti:

²²³ Si tratta di un progetto co-finanziato dall'Unione Europea e finalizzato ad ottimizzare il rapporto di partnership tra pubblica amministrazione e privato sociale attraverso la sperimentazione di modelli organizzativi di intervento sul territorio, l'attuazione di programmi di informazione/formazione e il trasferimento a livello locale delle "buone pratiche". Grazie a questo finanziamento è stato attivato il *Tavolo sociale* e si è giunti alla formazione dell'*Agenzia per lo Sviluppo Locale di via Arquata*.

- i programmi complessi vengono considerati come strumenti attuativi delle previsioni di Prg (Priu Fontebranda e Cdq San Miniato a Siena, Cdq Via Arquata a Torino)
- i programmi rappresentano l'occasione per rivedere le previsioni del Prg (Priu e Prin sulla Spina, Pru Borgata Paradiso a Grugliasco)
- i programmi complessi rappresentano il momento per inserire le previsioni di Prg in un quadro strategico (Prusst 2010Plan e Terre senesi)

L'utilizzo del programma come strumento attuativo del piano

Nel caso senese, i programmi complessi attivati rappresentano per lo più semplici strumenti diretti ad attuare quanto previsto dal vigente Prg per le aree in oggetto.

Il Programma di riqualificazione urbana per l'area di Fontebranda risulta infatti attuativo del Progetto Norma 1.5 "Fontebranda" previsto dal Piano Regolatore Generale, mentre il Cdq San Miniato si inserisce in un piano di recupero e richiede una variante che segue le procedure ordinarie ex lege 5/95, senza ricorrere all'accordo di programma.

Il rapporto col piano è dunque risolto nel più tradizionale dei modi, utilizzando i programmi come strumenti operativi per l'attuazione del Prg. Ciò può essere dovuto sia ad una buona flessibilità nel risolvere questioni procedurali, determinata anche da una legge per il governo del territorio più recente rispetto alla legge piemontese, sia alla conformazione del Piano senese, che di fatto presenta già una doppia struttura, attraverso Progetti Norma tra loro logicamente e funzionalmente connessi nei vari Schemi Direttori, elementi di specificazione ed insieme di armonizzazione delle diverse proposte insediative ed infrastrutturali attraverso cui possono compiersi gli obiettivi del piano. Se, in fase attuativa, tale strumento ha presentato alcune problematiche intrinseche, come l'eccessiva rigidità del disegno formale o l'impossibilità di espropriare ampie aree destinate a parchi urbani e attrezzati, in questo caso, proprio la definizione molto articolata e dettagliata degli interventi all'interno del Progetto Norma ha permesso al Comune di risparmiare tempo e risorse nella progettazione, trasponendo direttamente i suoi contenuti in un progetto compiuto da presentare al Ministero.

Il Cdq di Via Arquata è l'unico programma complesso dell'area Torinese a presentare un rapporto di sostanziale conformità con il Prg. In questo programma, infatti, la questione del rapporto col piano non si pone assolutamente, in quanto il vero *focus* del Contratto di quartiere sono le iniziative sociali, mentre non sono previsti stravolgimenti nella distribuzione funzionale, che rimane sostanzialmente residenziale, così come gli interventi di riqualificazione fisica sono per lo più minimalisti e improntati all'ordinaria e straordinaria manutenzione.

I programmi complessi come occasione per rivedere e adeguare il piano

A Torino, il Prin Spina 2 e i Priu (Spina 1, 2, 4) hanno rappresentato un'opportunità per attuare le previsioni del Prg relative alla Spina centrale, inserendosi nel quadro delle Zut da esso individuate. Al tempo stesso, questi programmi hanno dato origine all'esigenza di operare delle modifiche (anche profonde) alle previsioni dello strumento di piano e adattarlo alle nuove situazioni contingenti.

Proprio le vicende legate alla realizzazione dell'attuazione degli interventi sulle Spine ad opera di questi programmi complessi, infatti, determinano le due principali varianti al Piano:

- la prima, di carattere sostanziale, riguarda un abbassamento degli indici di edificabilità da 0.7 a 0.6 mq/mq nell'area delle Spine, determinando una diminuzione delle volumetrie edificabili cui corrisponde anche una minore quantità di aree a servizi, che altrimenti avrebbero dovuto essere realizzate su soletta, pregiudicando la fattibilità degli interventi;
- la seconda rappresenta una vera e propria revisione degli obiettivi del Prg, che prevedeva di estromettere del tutto l'attività industriale dal centro, a favore di quantità eccessive di terziario. Proprio nell'ambito delle vicende del Priu Spina 3 (che hanno determinato addirittura due varianti all'Accordo di programma originario), emerge la necessità di ridimensionare le previsioni di Prg: invece di procedere alla demolizione *tout-court* del comparto produttivo per far spazio a residenza e servizi, diventa importante mantenere le realtà industriali e artigiane preesistenti, in quanto patrimonio identitario della città.

Il Pru di Borgata Paradiso, invece, interviene in una fase subito precedente alla formazione del nuovo Prg, per cui assume la funzione di revisione delle previsioni - datate- del vecchio Prg e di anticipazione e attuazione del nuovo Piano. Lo strumento del Pru ha dunque fornito l'occasione e le risorse per dare avvio alle trasformazioni e alla riqualificazione prevista dal nuovo Prg, inserendosi in un quadro di compatibilità formale e sostanziale, nonché di coerenza con gli obiettivi e le nuove esigenze emerse.

L'apertura alla pianificazione strategica

I programmi complessi rappresentano anche l'occasione per una riflessione più ampia sugli strumenti di piano e sulla loro efficacia, determinando processi di aggiornamento incrementale del Prg, di anticipazione delle previsioni del nuovo Prg, di modifica delle previsioni per adattarle a nuove situazioni contingenti (di mercato, di esigenze degli operatori). Da tale riflessione emerge la necessità di un piano più flessibile, ovvero di un *quadro di coerenza* generale e condiviso.

Se i programmi che intervengono a livello di quartiere non sembrano avvertire tale esigenza (cfr. Cdq di via Arquata e di San Miniato, o Priu di Fontebranda), questa si evidenzia nell'ambito degli interventi di portata territoriale più ampia. Emerge la necessità di concepire diversamente il rapporto tra questi programmi e gli strumenti ordinari di pianificazione: da un rapporto di conformità formale e sostanziale ad uno di compatibilità con gli obiettivi. Si auspica, infatti, che gli strumenti ordinari di pianificazione si trasformino in quadri generali di insieme, all'interno dei quali il cambiamento delle previsioni possa confrontarsi con gli obiettivi in termini di coerenza piuttosto che di conformità, riducendo così i tempi e i costi delle varianti (Cabodi, Ciaffi, Lingua (2004). Ciò a maggior ragione nel contesto torinese, dove il Piano non presenta ancora una suddivisione tra componenti strutturali e operative, per cui si trova a dover rispondere contemporaneamente a entrambe le esigenze, spesso privilegiando l'operatività a scapito della strategia.

L'utilizzo dei programmi complessi per la formazione di un quadro strategico sembra invece esprimere il massimo delle potenzialità nell'ambito dei Prusst.

Il Prusst 2010Plan opera in coerenza con gli obiettivi del Ptc e, a livello comunale, rappresenta il quadro di riferimento per adottare varianti tali da rendere conformi le previsioni di Prg con gli obiettivi del Prusst. In questo senso, lo strumento mette a sistema le previsioni dei piani comunali per inserirle in un quadro di coerenza territoriale, rimettendo talvolta in discussione obiettivi e strategie di alcuni di essi.

La maggiore potenzialità innovativa, in questo ambito, è espressa dal Prusst Terre Senesi, che ha assunto, dal punto di vista del rapporto con la strumentazione urbanistica esistente, una valenza nuova e poco esplorata; esso, diventa infatti lo strumento con cui i Comuni e la Provincia possono verificare e iniziare ad attuare, in modo coordinato, i principali indirizzi del Ptcp. In questo senso, esso diventa il momento attuativo e di verifica delle previsioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che viene assunto come traccia per comporre, da un lato, il mosaico delle scelte infrastrutturali più significative e, dall'altro, per stabilire i criteri rispetto a cui valutare le congruità delle proposte formulate dai soggetti pubblici e privati interessati ad aderire al Prusst.

Questo rappresenta il caso più riuscito e maggiormente innovativo in relazione alla già citata capacità dell'amministrazione di rapportare gli strumenti di programmazione complessa con le pratiche di governo del territorio ordinarie. In particolare, questo esercizio di formazione di quadri strutturanti all'interno dei quali inserire i tasselli degli interventi territoriali previsti dai singoli Prg, viene trasferito nello *Schema Metropolitano dell'Area Senese*. Si tratta di un documento senza valore cogente, che tuttavia è stato voluto congiuntamente da Siena e dai Comuni contermini allo scopo di formare degli scenari di sviluppo condivisi, in ragione delle dinamiche di forte interconnessione tra il capoluogo ed i comuni contermini rilevate dalla formazione di un quadro conoscitivo comune. Questo Schema metropolitano, oltre a rappresentare la base concettuale su cui impostare i Piani strutturali dei singoli Comuni, è finalizzato a gettare le basi per la formazione di un piano strategico dell'area senese.

5. Qualità urbana e ambientale

La qualità, in quasi tutti i programmi, è intesa generalmente in senso fisico e architettonico-morfologico e sembra non rispondere alle attese: in linea di massima, infatti, gli esiti qualitativi dei programmi, soprattutto a livello urbano, sono per lo più tradizionali.

Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Nella maggior parte dei programmi, la qualità è declinata soprattutto nei termini della riqualificazione dello spazio pubblico e del miglioramento dell'identità, cui si tenta di rispondere con diverse modalità:

- in termini di continuità spaziale, funzionale, e infrastrutturale con il resto dell'abitato, attraverso la realizzazione di passerelle e strade pedonali, piste ciclabili, sovrappassi alle infrastrutture (Cdq Via Arquata e San Miniato, Pru Grugliasco) o, nel caso degli interventi sulle Spine, attraverso la realizzazione del grande "boulevard" della Spina centrale;
- attraverso la creazione di aree pubbliche, piazze e spazi collettivi, che contribuiscono alla formazione di una nuova identità all'interno del quartiere, come i centri di aggregazione sociale o i laboratori di quartiere;
- attraverso la riqualificazione degli edifici e delle parti comuni, che contribuiscono a formare una nuova immagine del quartiere sia interna che dall'esterno, così come la costruzione di nuovi edifici architettonicamente qualificati;
- attraverso interventi improntati alla sostenibilità ambientale, con interventi sul territorio (creazione di parchi e corridoi ecologici, regimentazione idraulica) e, a scala micro, attraverso la progettazione di edifici eco-compatibili.

Forse quest'ultimo è l'unico campo nel quale si può effettivamente affermare che i programmi complessi abbiano apportato una qualche innovazione.

A livello territoriale, il concetto della sostenibilità diventa pregnante soprattutto nei Prusst, dove rappresenta una logica di sviluppo condivisa e trainante: la sostenibilità è infatti la retorica attraverso la quale interagiscono tutti gli interventi nel Prusst Terre Senesi, e diventa il principio fondante della vasta operazione di formazione della "Tangenziale verde" nel Prusst 2010Plan. Qui, il parco, più che semplice spazio di loisir, diventa l'elemento fondamentale per il riequilibrio ecologico della zona. Se questi interventi testimoniano diversi approcci al tema della sostenibilità urbana presente e futura, nel caso di Spina 3 emerge invece la debolezza di alcune tappe del processo, che riguardano propriamente questo tema: non trovano attuazione le previsioni di realizzare un impianto di cogenerazione, né di ospitare le reti in tunnel multiservizi, così come le operazioni di bonifica ambientale vengono ampiamente ridimensionate a causa degli alti costi di stombatura del fiume Dora.

A livello di quartiere, le sole innovazioni registrate sono date dalla sperimentazione di tecniche progettuali e costruttive nell'ambito dei Contratti di quartiere, dove sono espressamente richieste dal bando. In particolare, nell'ambito del Cdq di San Miniato a Siena, sono previsti due tipi di intervento, al momento non ancora attuati:

- la realizzazione di edifici con tecniche di architettura bioclimatica, non prevista in alcuno degli altri programmi in esame;
- il monitoraggio degli interventi di riqualificazione attraverso il laboratorio di quartiere, punto di collegamento tra la realizzazione tecnica e la ricerca scientifica attuata dal Dipartimento di *Processi e metodi della produzione edilizia* dell'Università di Firenze, che ha aderito al Contratto per attivare un processo di assistenza e trasferimento di know-how nella fase del recupero del patrimonio esistente. Il Laboratorio, da questo punto di vista, dovrà fornire un contributo scientifico ed operativo ai soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel processo di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. In particolare, dovranno essere attivate azioni di formazione degli operatori e degli utenti coinvolti dall'utilizzo di strumenti di controllo, manutenzione e gestione dell'alloggio e dell'organismo edilizio, nonché la messa a regime di servizi di monitoraggio permanente sul patrimonio edilizio esistente.

A Torino, invece, gli ingenti interventi di nuova costruzione fanno emergere la consapevolezza di una mancanza di unitarietà tra i diversi episodi in costruzione. Se l'asse centrale della Spina dovrebbe rappresentare l'elemento unificante, grazie alla continuità dell'arredo urbano, non si legge la stessa unitarietà nelle facciate degli isolati che vi si affacciano. Ciò sembra dovuto al fatto che la nuova identità dell'area è demandata più al grande progetto e alla grande firma che ad edifici morfologicamente unitari o a piccoli interventi di ricomposizione degli spazi pubblici.

L'incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale, tra centralità e identità

Il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio è uno degli obiettivi maggiormente ricorrente nei casi analizzati, e sul quale si riversano consistenti investimenti economici. Si tratta del concetto unificante sia nei quartieri delle Spine, sia nel Prusst 2010 Plan, sia nel Prusst senese, dove assume il ruolo di concetto attorno al quale converge il consenso di tutti i soggetti partecipanti al programma.

Infine, un altro tema molto forte e ricorrente è quello della costruzione o del rafforzamento di una specifica identità collettiva, sia interna, sia all'esterno del territorio in oggetto.

Tale rafforzamento viene perseguito generalmente attraverso la riqualificazione fisica e l'insediamento di nuove funzioni urbane, secondo una concezione dello sviluppo ancora legata alla creazione di nuove centralità in ambiti diversi: attraverso l'inserimento di un centro commerciale nel Pru di Grugliasco, di una biblioteca e un teatro come nuove polarità culturali nel Prin di Spina 2, di un nuovo centro commerciale e un centro civico nel quartiere San Miniato, poli per lo sport, la salute, il turismo, il loisir, l'intermodalità nei Prusst di Settimo e di Siena.

A queste modalità di intervento sono delegati i risvolti qualitativi dei programmi, in termini di nuova identità e nuova immagine esterna. Tuttavia, non è sempre chiaro quali siano i vantaggi collettivi di tali ricollocazioni spaziali, né quali risorse locali valorizzino o promuovano tali proposte. Ad esempio, la collocazione della biblioteca nell'area del Prin Spina 2 o dei Villaggi Media per i Giochi olimpici invernali 2006 negli ambiti di Spina 2 e 3 sembrano essere dettati da una necessità contingente, piuttosto che da una effettiva valutazione delle risorse dell'ambito in questione.

In sintesi, le modalità di riorganizzazione urbana e territoriale appaiono del tutto tradizionali e non sembrano presentare elementi innovativi derivanti dai programmi complessi, se non l'impulso dato al finanziamento alla realizzazione degli interventi previsti.

5.4.2 Peculiarità di contesto e specificità dei programmi

Siena e Torino rappresentano due realtà agli antipodi, sia per il quadro culturale e socio economico in cui si inseriscono, sia per l'apparato normativo che le contraddistingue.

Dal punto di vista socioeconomico, il contesto Torinese è fortemente connotato dal suo passato industriale, sentito contemporaneamente come un problema, a causa del declino di alcuni settori portanti (automobilistico, siderurgico etc.), e come una risorsa, in ragione delle potenzialità determinate dalla presenza di più di un migliaio di ettari di aree dismesse da destinare a nuove trasformazioni. In particolare, il Prg di Torino approvato nel 1995 prevede una forte riconversione residenziale e, soprattutto, a servizi, di queste aree, mirando alla progressiva terziarizzazione del capoluogo piemontese, in ragione della sua posizione nell'ambito di un importante nodo di connessione tra Italia e Francia. E' proprio grazie all'avvio della programmazione complessa che tale ipotesi viene rivista nella direzione della conservazione del patrimonio industriale esistente, sia per la presenza di edifici storici che fanno ormai parte dell'identità della città, sia in quanto tessuto produttivo di medie dimensioni ancora molto vivace: le due varianti che si avvicendano a fine anni Novanta, dunque, prendono atto dell'imprescindibile legame con il passato.

Legame che, invece, è molto forte e consolidato nel senese, al punto da farne la principale risorsa economica: il turismo, infatti, insieme alla formazione universitaria e al settore finanziario, rappresenta una dei principali motori per lo sviluppo della città, fortemente improntata ad un'economia di terziario avanzato. In questo caso, la dinamica è opposta a quella torinese: proprio il settore industriale è quello maggiormente problematico, a causa dell'eccentricità del capoluogo da tutti i maggiori sistemi di comunicazione (autostrada, ferrovia, aeroporti). Se tale posizione ha permesso, nei

secoli, di preservare un paesaggio storico e ambientale di elevata qualità, oggi è sentita come penalizzante per l'economia industriale e artigianale.

I Prusst in atto su questi territori, quindi, mirano a rispondere a esigenze simili (congestione, necessità di una rilocalizzazione più razionale delle aree industriali), ma con punti di partenza e finalità molto diverse.

Lo stesso si può dire degli interventi a scala urbana: i programmi che intervengono sul territorio comunale torinese hanno una complessità senza pari, sia dal punto di vista delle problematiche affrontate, sia per il numero dei soggetti partecipanti e la gestione attuata per intervenire in modo integrato. L'opera di riconversione di aree industriali dismesse a Torino, sull'asse della Spina, è dunque ben diversa, nella sua concezione di trasformazione totale e quasi epocale, da quella del recupero dell'edificio dismesso degli ex macelli prevista dal Priu di Fontebranda. Non solo per la limitata dimensione di quest'ultimo, ma soprattutto per l'inserimento dell'intervento in una continuità d'azione all'interno della città storica, mirata al riutilizzo dei (pochi) contenitori vuoti con finalità simili (il Priu mantiene la destinazione produttivo-artigianale) nell'ambito di una politica del recupero fortemente sensibile alla conservazione dell'immagine storica e dell'identità della città.

Infine, anche la questione del recupero delle periferie è vissuta con pesi diversi nelle due realtà: a prima vista, i problemi del quartiere di San Miniato a Siena sembrano irrilevanti rispetto a quelli di quartieri di periferia come Borgata Paradiso a Grugliasco o via Arquata a Torino, che presentano problemi legati a:

- il degrado fisico degli edifici e degli spazi pubblici;
- il degrado sociale e la mancanza di identità, data dalla composizione sociale dei quartieri, dalla monofunzionalità residenziale e dall'assenza di servizi, associazioni e centri di aggregazione;
- l'isolamento dal resto della città, che deriva da imponenti barriere fisiche (la ferrovia in entrambi i casi) e nel tempo è diventato condizione di separazione e marginalità sociale, determinando anche una immagine negativa del quartiere all'esterno.

In realtà, si tratta degli stessi problemi rilevati nel quartiere di San Miniato, anche se un raffronto con gli stessi pesi porterebbe a sminuirne la portata. Si tratta, piuttosto, di una questione di percezione dei problemi: Siena rappresenta un territorio in cui la qualità di vita è decisamente molto alta rispetto a Torino, per cui la presenza di un quartiere con caratteristiche fisiche e di degrado molto diverse dal centro storico, fa sì che i senesi lo considerino come «la pecora nera» della città (Comune di Siena, 2000, p. 22) e, dunque, possibile oggetto di un Contratto di quartiere. Da questa differenza deriva anche una diversa impostazione tra i due programmi: il Contratto di quartiere di via Arquata prevede interventi fisici minimali e pone un forte accento su quelli sociali; al contrario, il Cdq di S. Miniato si concentra invece sulla sperimentazione edilizia e sul recupero fisico, proprio perché il disagio non è legato alla segregazione o alla concentrazione di casi sociali, ma interessa piuttosto l'immagine del quartiere nella percezione collettiva dei suoi abitanti e della città.

Infine, dal punto di vista propriamente normativo, le due realtà si inseriscono in quadri di riferimento del tutto diversi: ancora tradizionale e gerarchico quello torinese, basato su una legge *urbanistica* regionale del 1977, più flessibile e aperto alla concertazione

interistituzionale quello toscano, definito da una legge per il *governo del territorio* di “terza generazione”, la legge regionale n. 5 del 1995, oggi aggiornata dalla Lr. 1/05²²⁴.

I contesti territoriali scelti per l’analisi, dunque, ben evidenziano le potenzialità dei programmi complessi di calarsi in realtà completamente diverse, accentuando aspetti e potenzialità diverse a seconda dell’esigenza. Forse uno degli aspetti maggiormente innovativi di questi programmi è da ricercarsi proprio nella flessibilità di adattarsi alle diverse situazioni. Oppure, al contrario, nella capacità dei contesti territoriali in cui si inseriscono di attivarne gli stimoli innovativi che più si adattano al milieu.

In questo senso, all’arcipelago di programmi che si sono susseguiti negli anni Novanta, è inevitabile che corrisponda un altrettanto variegato panorama di interpretazioni, che in alcuni riesce a trarre pochi spunti, mentre in altri casi ha avuto riscontri veramente innovativi.

²²⁴ La Regione Toscana, infatti, ha approvato il 3 gennaio 2005 la nuova legge di governo del territorio, definita “Super 5” in quanto approfondisce alcune problematiche emerse dall’applicazione della legge 5. In particolare, la “Super 5” conferma l’articolazione del Prg comunale in Piano Strutturale (definito *strumento* di pianificazione territoriale) e Regolamento Urbanistico (definito, insieme ai programmi complessi di intervento e ai piani attuativi, *atto* di governo del territorio), ma introduce come elemento di novità una ulteriore bipartizione del Piano Strutturale in componente statutaria (lo statuto dei luoghi) e componente strategica (la strategia dello sviluppo territoriale). L’intenzione regionale sembra essere quella di scomporre la finalità del Piano Strutturale – ovvero lo sviluppo sostenibile, come viene chiaramente enunciato all’art. 1 - in una componente maggiormente attenta alla sostenibilità (ovviamente, quella statutaria) ed in una componente tesa a disciplinare gli itinerari di sviluppo (quella strategica). Inoltre, la “Super 5” conferma le modalità di concertazione tra enti pubblici previste già nella legge 5.

6. BILANCIO E PROSPETTIVE: L'INNOVAZIONE POSSIBILE

«Si comincia ormai ad avvertire presso gli operatori, sia pubblici sia privati, gli studiosi e gli accademici, una qualche stanchezza per i programmi complessi o integrati che dir si voglia». (Ricci, 2000, p. 63)

6.1 Bilancio: i programmi complessi, “veicolo” di innovazione

Rispetto al tema del governo del territorio, alla luce dell'analisi congiunta delle teorie e delle pratiche svolta nell'ambito di questo lavoro, sembra ora opportuno tornare alla domanda iniziale, ovvero chiedersi fino a che punto i programmi complessi sono serviti da stimolo a nuovi modi di operare e dove, invece, non hanno avuto delle ricadute innovative o, addirittura, hanno rilevato delle problematiche. A questo scopo, verrà ripercorsa l'analisi effettuata attraverso la chiave di lettura dell'innovazione in quanto apprendimento dall'anomalia, per comprendere il ruolo giocato dai programmi complessi nel contesto in cui si sono calati. L'interpretazione data all'innovazione, come esito intenzionale ovvero originale del processo di apprendimento dall'anomalia determinata nell'incontro tra programma e contesto, sarà poi trasposta ad una lettura più ampia delle vicende della programmazione complessa italiana, per rispondere al dubbio iniziale, riguardante il senso dell'innovazione da questa apportata nelle pratiche di governo del territorio.

6.1.1 Il percorso di ricerca

L'esperienza dei cosiddetti “Programmi complessi” matura in Italia lungo tutto il corso degli anni Novanta, determinando un periodo di forte sperimentazione che, da più parti, è stato designato come fortemente innovativo. L'attenzione e l'entusiasmo disciplinare e professionale suscitati dall'introduzione dei Programmi complessi nel corpo della normativa e delle pratiche di pianificazione hanno assunto il concetto di *innovazione* come carattere pregnante e distintivo di questi programmi, in ragione di una precisa volontà di rapidità di esecuzione, valutazione, finanziamento, sviluppo progettuale e attuazione.

In Italia, il quadro in cui nascono i programmi complessi è caratterizzato dal tentativo di mettere a punto strumenti di intervento profondamente differenti e complementari a quelli tradizionali, in un clima politico-amministrativo animato anch'esso da una forte tensione al cambiamento. Nel contesto di una più generale evoluzione del fare urbanistico, le procedure e le tecniche dei programmi complessi sono sembrate finalmente in grado di colmare le carenze della pianificazione in termini di efficacia ed efficienza.

I programmi complessi che si avvicendano in Italia negli anni Novanta (Ppu, Pru, Priu, Urban I, Ppu II, Cdq, Prusst, Urban II, Cdq II), sono stati inizialmente caratterizzati

come “innovativi”, ma con accezioni contrastanti rispetto al “nuovo” che emerge: da un lato, la consapevolezza della valenza di questi strumenti per il rinnovo delle politiche urbane, li promuove a portatori di nuove capacità progettuali, stimolo per un atteggiamento più operativo nella gestione pubblica dei progetti urbani, impulso alla ricerca di partenariati con i privati, propulsione di nuove pratiche di rigenerazione urbana. Dall’altro lato, da più parti viene messa in dubbio l’efficacia dei programmi complessi come strumenti di governo delle trasformazioni urbane, sottolineandone l’effetto “dirompente” rispetto alle pratiche, le insidie speculative connaturate alle forti erogazioni di finanziamenti e l’episodicità dei programmi. La presenza di posizioni differenti, se non contrastanti, in riferimento ai programmi complessi come strumenti di innovazione, ha determinato il dubbio di fondo di questo lavoro: che si sia data eccessiva importanza, nel bene e nel male, alle potenzialità innovative dei programmi complessi, come se dal programma in sé dovesse scaturire spontaneamente la capacità di dare risposta alla crisi della pianificazione, senza che questo sia contestualizzato rispetto alla sua natura di strumento e alle ragioni storiche per cui è emerso.

La ricostruzione del quadro teorico e istituzionale in cui prende piede la stagione dei programmi complessi (cfr. cap. 1) evidenzia il loro ruolo nell’ambito del dibattito urbanistico e delle pratiche. Essi si inseriscono infatti in un panorama di cambiamento che, dal sistema economico, investe i processi di trasformazione urbana e territoriale: il governo pubblico si trova ad affrontare nuovi problemi relativi alla riqualificazione di parti di città, che portano ad una tematizzazione del governo urbano attraverso i concetti di varietà, eterogeneità, differenziazione. In particolare, la frammentazione della società in una miriade di attori sociali, con dislivelli di risorse e potere, ma comunque in grado di influenzare il processo decisionale, introduce un notevole grado di complessità ed incertezza, indebolendo il ruolo ricoperto tradizionalmente dalla pianificazione, di conoscere e controllare l’insieme delle variabili sociali e ambientali e di operare le scelte migliori per la comunità, nell’espressione dell’interesse comune. Per contro, il contesto di cambiamento degli ultimi decenni ha portato al riconoscimento nella pianificazione di una dimensione inclusiva di tipo negoziale e partecipativo. Tale approccio ha contribuito al diffondersi di forme di *governance*, in cui le decisioni sono prese attraverso interazioni complesse e accordi di scambio che coinvolgono soggetti pubblici e privati, rappresentando un consenso che è venuto a formarsi attraverso il processo di definizione della scelta.

In questo quadro, i programmi complessi sembrano rappresentare l’occasione di riscatto di un sapere tecnico in crisi, che in loro ha visto l’occasione per superare la stagnazione dovuta alla difficoltà di rispondere alle nuove istanze della città e del territorio, facendone motivo di autocelebrazione e fomentando il dibattito ideologico sulle modalità e sugli strumenti del fare urbanistico. Sia l’entusiasmo, sia le critiche di natura ideologica, sembrano nascondere il rifiuto (per lo più inconsapevole) di riconoscere le ragioni contestuali di carattere economico e istituzionale che hanno portato alla nascita dei programmi complessi, quasi tale riconoscimento potesse sminuirne il carattere “sacrale” di strumenti innovativi ovvero destabilizzanti rispetto alle prassi ordinarie. Al contrario, invece, essi hanno contribuito a formare un clima di cambiamento che si è andato affermando sia in seguito alle trasformazioni interne al sistema amministrativo italiano, sia grazie alle tendenze innescate dall’irrompere sulla scena di un nuovo attore istituzionale, l’Unione Europea, postasi come catalizzatore di molteplici fenomeni di cambiamento e di innovazione, attraverso la promozione di programmi come i Progetti Pilota Urbani e il PIC Urban.

Se nel corso del decennio gli entusiasmi o i dubbi iniziali sembrano cedere il passo ad una progressiva riflessione critica su questi strumenti, il permanere di posizioni e reazioni contrastanti sembra nascondere l'incapacità di vederne le opportunità ed i limiti effettivi, senza che le prime o i secondi siano enfatizzati per giustificare una posizione a favore o contro la materia. Questo lavoro si è posto lo scopo di analizzare il "nuovo" determinato dai programmi complessi senza assunti pregiudiziali, per effettuare una riflessione più sistematica della materia, finalizzata a comprendere le caratteristiche e il senso dell'innovazione apportata nelle pratiche di governo del territorio.

Alla base di tale indagine si è resa necessaria una più ampia riflessione sul concetto di innovazione in urbanistica, finalizzata a determinare alcune categorie interpretative utili ad esplorare il "nuovo" per comprendere dove diventa "innovativo" (cfr. cap. 2). Si è tentato, cioè, di mettere in discussione il paradigma dei programmi complessi come strumenti *innovativi*, capaci, in quanto tali, di risolvere situazioni cui le politiche e gli strumenti tradizionali di governo del territorio non avrebbero saputo rispondere. Non si trattava di individuare un modello di validità universale, quanto piuttosto di rilevare quelli che potessero essere i principali ambiti all'interno dei quali si esplicita l'innovatività dei programmi complessi, attraverso la lettura di elementi ed episodi che rappresentassero "indizi" o "tracce" di innovazione nel contesto specifico in cui matura il programma.

Per arrivare a identificare queste "tracce" di innovazione è stata utile un'analisi delle principali retoriche emergenti dai bandi e documenti istitutivi, così come una riflessione sull'evoluzione del dibattito che ha seguito lo sviluppo dei programmi complessi. In particolare, da una prima analisi dei documenti istitutivi dei programmi complessi (cfr. cap. 3) sono emerse alcune potenzialità innovative ricorrenti, riconducibili a tre principali categorie: quella dei rapporti tra le azioni e le politiche messe in atto dai programmi, espressi con il termine più ampio di *integrazione* (integrazione economica, sociale, tipologica, funzionale, etc.); quella dei rapporti tra i soggetti che vengono coinvolti direttamente e indirettamente dal programma, definibile nei termini generali dell'*interazione*, che si esplicita attraverso l'attivazione di partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato, nonché attraverso la partecipazione attiva degli abitanti; quello dei rapporti con gli strumenti e le politiche esistenti, sia di pari livello che sovraordinati, riconducibile al concetto di *coerenza*.

La letteratura ci dà una interpretazione meno rigida e schematica degli ambiti di innovazione principali, individuando istanze di innovazione che si pongono a cavallo tra l'una e l'altra delle tre dimensioni individuate (cfr. cap. 4). Questo excursus del dibattito ha portato a identificare cinque ambiti per i quali la possibile "innovatività" dei programmi complessi è generalmente richiamata: *imprenditorialità e operatività della pubblica amministrazione, partenariato con il privato, integrazione e sinergia tra politiche, rapporto con il piano, qualità urbana e ambientale*.

Al fine di indagare l'effettivo tasso di innovazione dei programmi, tali ambiti sono stati ricondotti ad una griglia di lettura per l'analisi dei casi. Il metodo di analisi si fonda sull'ipotesi che, pur ammettendo la natura "pratica" (materiale, non sistematica) dell'innovazione territoriale, sia possibile e necessario individuare un metodo relativamente sistematico per rilevarne la presenza, i caratteri e le dinamiche evolutive²²⁵

²²⁵ In particolare, gli elementi di innovazione sono stati sviluppati nei termini di innovazione di processo, che abbraccia per lo più l'ambito delle politiche e delle procedure di formazione del programma, con esiti immediati ed effetti di carattere per lo più immateriale, e di innovazioni di prodotto, intesa come esito finale del programma, coglibile sia in modo diretto e tangibile, sia nei processi di lungo corso che

(cfr. cap. 5). A questo scopo, sono stati presi in considerazione due contesti molto diversi per dimensioni, situazione socio-economica, caratterizzazione storica e territoriale: l'area metropolitana torinese e quella del senese. Il campo di attenzione di questo lavoro si è concentrato sui programmi complessi di matrice propriamente nazionale (Pii, Pru, Cdq, Prusst) maturati in questi contesti, per riflettere sul concetto di innovazione nelle politiche e nelle pratiche di riqualificazione urbana che si sono attuate in Italia attraverso i programmi complessi.

L'analisi dei casi studio non ha dato modelli certi e senza margini di errore, è stata piuttosto un'analisi interpretativa, un'occasione per verificare empiricamente le retoriche evidenziate nella letteratura. Guardando oltre alle «versioni più edificanti» (Palermo, 2001, p. 11) ha potuto affrontare anche le questioni più radicali, gli aspetti negativi, le potenzialità non sviluppate, i problemi emersi.

L'analisi condotta potrebbe essere assimilabile a quella di efficacia e di efficienza, anche se occorre fare alcune precisazioni in relazione al rapporto tra efficacia, successo e innovazione. In economia i processi ed i prodotti innovativi sono generalmente quelli che hanno successo sul mercato. L'innovazione, quindi, è direttamente proporzionale alla capacità di risposta ad una domanda di mercato, e il successo rappresenta il criterio di valutazione della bontà dell'innovazione. Tale criterio, tuttavia, finisce per essere fuorviante nel campo del governo del territorio, dove il successo di un piano o di un programma devia il problema reale della sua efficacia²²⁶. Nell'ambito del governo del territorio, sembra quindi più congruo correlare l'innovatività di un piano o di un programma ai concetti di efficacia, cioè di capacità di realizzare gli obiettivi attesi (sviluppo locale, integrazione sociale, integrazione urbana) e di efficienza, intesa come capacità di utilizzare le risorse in campo (coinvolgimento degli attori locali, utilizzo di competenze apprese in altri ambiti)²²⁷.

L'analisi di efficacia effettuata in questo lavoro non è stata fine a se stessa. I casi analizzati, infatti, hanno permesso di riflettere sull'efficacia della programmazione complessa non solo nei termini della rispondenza agli obiettivi, ma soprattutto dell'innovatività delle azioni e degli strumenti utilizzati a tal fine. In relazione ai diversi ambiti di azione in cui intervengono, interessa dunque individuare dove i programmi esplicitano la maggior efficacia, e -soprattutto- se questa è dovuta a fattori innovativi o, piuttosto, deriva da un utilizzo ordinario e banalizzato dei programmi. Non essendo chiaro il momento in cui è possibile parlare effettivamente di efficacia (Ferraro, 1998)²²⁸, si è scelto di porsi in due fasi della programmazione: la fase del processo di

improntano il fare urbanistico anche al di fuori dell'ambito specifico della programmazione complessa, in riferimento all'ottica più ampia delle politiche urbane.

²²⁶ «Di fronte alle difficoltà poste dalla valutazione dell'efficacia di un piano, la mossa di utilizzare il criterio del successo, invece dell'efficacia, porta a sostituire un giudizio d'opinione del pubblico ad un giudizio "tecnico". La valutazione del successo di un piano è più che legittima, ma sposta il nostro problema. I criteri di successo non sono necessariamente congruenti: quanti piani hanno avuto successo accademico e sono stati un vero insuccesso pratico?» (Mazza, 1998, p. 48).

²²⁷ Per un approfondimento della questione dell'efficacia dei piani e dei programmi, si rimanda al servizio di Calvaresi e Caudo (1998) su *Urbanistica* n. 110 (cfr. in particolare l'introduzione e gli articoli di Ferraro e Mazza), ed a Balducci (1991).

²²⁸ Secondo Ferraro, infatti, occorre riflettere sulla questione della variazione della definizione di efficacia in relazione alla posizione dell'osservatore. Se si osserva il processo da un suo punto iniziale, «l'efficacia tende a configurarsi come efficienza decisionale (rapidità della decisione, quantità di risorse mobilitate ecc.)», mentre per chi osserva l'efficacia da un punto di vista finale «efficacia significa piuttosto tenuta nel tempo, dentro il processo di contrattazione/revisione, della strategia degli attori, ma significa anche capacità di valutare la rispondenza tra le azioni intraprese e le aspettative dei destinatari finali» (Ferraro, 1998, p. 11).

formulazione del programma e quella dell'implementazione, distinguendo ulteriormente tra risultati di carattere materiale e immateriale. A partire da queste categorie analitiche, l'analisi dei casi ha cercato di esplicitare la posta in gioco dei programmi complessi dal punto di vista dell'innovazione, evidenziando le potenzialità ed i limiti che hanno espresso.

Rispetto al tema del governo del territorio, alla luce di questa analisi congiunta delle teorie e delle pratiche, diventa ora d'obbligo chiedersi fino a che punto i programmi complessi sono serviti da stimolo a nuovi modi di operare e dove, invece, non hanno avuto delle ricadute innovative o, addirittura, hanno rilevato delle problematiche. In sintesi, occorre individuare se e quando i programmi complessi hanno instaurato meccanismi virtuosi ovvero hanno rappresentato nuove retoriche che si sono sostituite a vecchie ideologie.

6.1.2 Dall' "anomalia" all'innovazione via apprendimento

Per rispondere al dubbio iniziale, riguardante la reale capacità dei programmi complessi di instaurare meccanismi virtuosi nelle pratiche di governo del territorio, rispetto alla possibilità che l'innovazione rappresenti semplicemente una nuova retorica da contrapporre a quella della "crisi del piano", occorre fare riferimento alla definizione di innovazione assunta in questo lavoro (cfr. cap. 2).

Il modello di pianificazione tradizionale, indicato nei termini di razionalità sostanziale ("a priori"), si esprime generalmente in un'attività di controllo, inteso come processo che, applicando una conoscenza a priori, per la decisione, riscontra gli effetti attesi dall'azione di piano e tenta di rimuovere gli effetti inattesi, in quanto anomalie, sintomo e fattore di insuccesso. Si tratta di un'ottica di tipo rimediale, per cui l'azione di piano prosegue eliminando gli elementi che si discostano dall'ipotesi di base. A questo modello si contrappone un'azione di piano effettuata per aggiustamenti incrementali che, nel momento in cui si scontra con la realtà e ne individua degli effetti inattesi, comporta un riscontro cognitivo, un re-invento che permette di "imparare" dall'impatto delle politiche con la realtà. Ciò implica l'eventualità di effettuare pratiche anomale rispetto alla prassi, intendendo per "anomalo" ciò che «si scontra, prima che con le leggi [...], con la normalità delle pratiche (stabilizzate, correnti) pubbliche e private» (Crosta, 1984, p. 20).

In un processo di formulazione ed implementazione di una politica, l'anomalia nasce dal rapporto di confronto/scontro tra effetti e problemi, come forma apparente di disorganizzazione rispetto all'organizzazione iniziale. Ciò implica un processo flessibile, capace di adattarsi al contesto attraverso continue ridefinizioni non solo delle soluzioni, ma anche dei problemi, di "oscillazione pendolare" di azioni di intervento e re-intervento (disorganizzazione e riorganizzazione) sulle soluzioni precedentemente date (Crosta 1983).

In un processo di formulazione ed implementazione di una politica di governo del territorio, i programmi complessi rappresentano una "anomalia" perché determinano un notevole cambiamento rispetto all'organizzazione iniziale data dal sistema di governo del territorio basato sulla legge 1150/42. In particolare, questi programmi implicano l'introduzione di stimoli nuovi nel fare urbanistico ordinario, attraverso elementi che a volte rappresentano veri e propri shock. Essi comportano infatti una notevole perturbazione dell'organizzazione iniziale, di modus operandi stabilizzati, determinando la necessità di trovare organizzazioni nuove, di ri-organizzare problemi e soluzioni secondo modalità inattese e inconsuete.

Il trattamento dell'anomalia implica proprio questo processo flessibile, di "oscillazione pendolare" tra problemi e soluzioni, i cui esiti sono comunque incerti e richiedono una capacità di adattamento al contesto. «E si ha transizione dalla disorganizzazione alla riorganizzazione via innovazione (si ha 'governo del mutamento') quando si dà riscontro 'intelligente' dell'anomalia: quando 'si impara' dall'anomalia, e allora la riorganizzazione assorbe (e non riduce) la complessità emersa nella fase di disorganizzazione. L'innovazione 'passa' per le modalità di 'gestione' dell'anomalia: perché si ha innovazione se e quando l'impatto delle politiche (un effetto complessivamente non voluto), si rivela capace di ridisegnare il campo stesso dei problemi» (Crosta, 1983, p. 48).

Tab. 19. Derivazione dell'anomalia nei casi analizzati

Ambito generale	Sotto Ambito	Ambito torinese - Piemonte					Ambito senese - Toscana		
		Pii Spina 2	Priu Spina 3	Cdq via Arquata	Pru Borgata Paradiso	Prusst 2010 Plan	Priu Fonte branda	Cdq San Miniato	Prusst Terre Senesi
1. Imprenditorialità e operatività della P.A.	1.1. Flessibilizzazione procedurale	P	P	P	P	P	R	P	P
	1.2. Cultura della responsabilità	C	C	R	-	C + P	C	C	C + P
	1.3. Cambiamenti nel modello organizzativo	P	P	P	-	P	C	C	P
2. Partenariato pubblico-privato	2.1. Superamento dell'imparzialità della PA	C + P	C + P	P	-	C + P	-	P	P
	2.2. Co-responsabilizzazione del privato	P	P	P	-	P	P	P	P
	2.3. Costruzione del consenso preventivo	-	-	C + P	-	-	-	P	-
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	3.1. Integrazione funzionale	-	-	-	-	-	-	-	-
	3.2. integrazione delle azioni fisiche e sociali	-	-	C + P	P	-	-	P	-
	3.3. Sinergia tra politiche	C	C	C	-	P	-	-	P
4. Rapporto col piano	4.1. Superamento delle rigidità del Prg	P	P	P	P	P	C	C	C
	4.2. Apertura a pianificazione strutturale e strategica	P	P	P	P	P	C	C	C + P
5. Qualità urbana e ambientale	5.1. Miglioramento della qualità fisica/ ambientale	-	-	-	-	R	-	R	-
	5.2. Incidenza sull'organizzazione urbana e territoriale	-	-	-	-	P	-	-	P

Legenda:

P = i cambiamenti sono determinati direttamente dal PROGRAMMA

C = i cambiamenti sono condizionati dal CONTESTO ISTITUZIONALE

R = i cambiamenti sono determinati da situazioni specifiche (RANDOM)

- = non si verificano risvolti e cambiamenti significativi

La definizione di innovazione in quanto mutamento rispetto a modi di operare consolidati implica necessariamente il riconoscimento dell'importanza dell'apprendimento e della conoscenza come fonti principali dell'innovazione. Per apprendimento non si intende solamente un processo legato all'esperienza (*learning by doing*) di tipo automatico e senza costi, risultato della semplice acquisizione di informazioni, ma di un apprendimento dall'esperienza finalizzato, di tipo multidimensionale, derivante dallo scambio di conoscenze e dall'interazione tra soggetti diversi.

L'analisi dei casi ha evidenziato come le principali innovazioni di prodotto siano di carattere per lo più immateriale e riguardino proprio l'apprendimento e il riutilizzo degli elementi acquisiti durante il processo di ri-organizzazione determinato dall'impatto tra le pratiche ordinarie e le pratiche "anomale" derivate dalla programmazione complessa.

A partire dallo "scontro" tra queste due dimensioni, e alla luce dei casi analizzati, sembra possibile rappresentare una sorta di classificazione delle anomalie determinate dalla programmazione complessa rispetto al fare urbanistico ordinario. In questo senso, la tabella 19 è finalizzata a comprendere, all'interno di ciascun caso e in riferimento agli ambiti ed ai sottoambiti di innovazione, se:

- i cambiamenti verificati sono determinati direttamente dal *programma*, che contiene al suo interno meccanismi differenti rispetto al fare urbanistico progressivo (P);
- il programma determina delle anomalie e, dunque, una ri-organizzazione di problemi e soluzioni, solo a date condizioni, che possono variare a seconda del contesto istituzionale e giuridico all'interno del quale il programma si inserisce; in questo senso, l'anomalia deriva dalla risposta del *contesto* al programma (C);
- i cambiamenti sembrano avvenire in modo casuale, in quanto dipendono da situazioni locali specifiche. In questo senso, l'anomalia assume un'origine del tutto casuale, di tipo quasi *randomico* (R);
- il programma non ha determinato cambiamenti significativi rispetto all'ambito di riferimento (-).

In seguito a questa analisi, la tabella 20 rappresenta un tentativo di generalizzazione che permette di individuare, per ciascun ambito, la dipendenza dell'anomalia dal programma, dal contesto o da eventi casuali e particolari. Alla luce di queste due tabelle, verranno ripercorse le cinque categorie analizzate, per trarre un bilancio degli aspetti maggiormente innovativi emersi dalle pratiche di programmazione complessa.

6.1.3 Forme di "anomalia" nei casi analizzati

I paragrafi che seguono tenteranno di "tirare le fila" del discorso, in riferimento ai cinque ambiti in cui si esplicitano le retoriche dell'innovazione. Si tratta infatti di comprendere quali di questi ambiti, nel processo di organizzazione e ri-organizzazione di problemi e soluzioni determinato dall'utilizzo della programmazione complessa, hanno dato effettivamente dei risultati innovativi. In particolare, interessa verificare se questi risultati sono direttamente dipendenti da anomalie determinate dal programma stesso o derivano anche e soprattutto da determinate condizioni di contesto o, ancora, hanno origini del tutto casuali, che fanno emergere nuove e inaspettate anomalie.

Tab. 20. Anomalie derivate dai programmi complessi nei contesti considerati

Ambito generale	Sotto Ambito	Anomalia determinata dal programma	Anomalia derivante dal contesto istituzionale	Anomalia dovuta a situazioni particolari
1. Imprenditorialità e operatività della P.A.	1.1. Flessibilizzazione procedurale	In tutti i casi il programma prevede l'utilizzo dell'accordo di programma		Il Priu di Fontebranda non è in variante, quindi l'accordo non sveltisce ma è finalizzato alla concertazione interistituzionale
	1.2. Cultura della responsabilità	Nei Prusst è maggiormente stimolata	Dipende dalle istituzioni in tutti i contesti	Nel Cdq a Torino è forte la necessità di consenso per cui la leadership politica si espone maggiormente
	1.3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Nuovi modelli organizzativi previsti nei Prusst	A Torino: nuovi modelli derivati dalla complessità della gestione dei programmi A Siena: uso dei programmi nel fare ordinario in virtù del contesto istituzionale favorevole	
2. Partenariato pubblico-privato	2.1. Superamento dell'imparzialità della P.A.	Il programma è lo stimolo per entrare in relazione col privato	Sviluppo di procedure di coinvolgimento e pre-selezione dei privati (nei Prusst)	
	2.3. Co-responsabilizzazione del privato	Tutti i programmi sono determinanti, perché contengono meccanismi per il coinvolgimento del privato		Adattamento delle previsioni del programma e del piano alla situazione di mercato
	2.2. Costruzione del consenso preventivo	In generale nel caso dei Contratti di quartiere	Partecipazione e comunicazione attivate in contesti attenti alla questione (a Torino il Progetto Speciale Periferie è predisposto allo sviluppo integrato di programmi di partecipazione e sviluppo locale)	
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	3.1. Integrazione funzionale	Integrazione funzionale (richiesta in tutti i programmi)		
	3.2. Integrazione delle azioni fisiche e sociali	Nei Cdq e nei Pru	A Torino: richiesta di affiancare ai Pru i Piani di accompagnamento sociale (PAS); costituzione dei Agenzie per lo Sviluppo Locale nei quartieri interessati dal PSP	
	3.3. Sinergia tra politiche	Nei Prusst dove diventa l'elemento fondamentale	A Torino grazie alla formazione di idee strutturanti forti (Spina centrale e Periferie al Centro)	
4. Rapporto col piano	4.1. Superamento delle rigidità del Prg	In Piemonte, dove i programmi permettono di modificare meccanismi e strumenti derivati da una lur "vecchia", mettendo a sistema operazioni di trasformazione complesse	In Toscana, dove i programmi, pur riguardando strumenti non ancora adeguati alla Lr. 5/95, si inseriscono in una mentalità già aperta all'utilizzo dei programmi come strumenti operativi inseriti in quadri strutturali territoriali	
	4.2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica			
5. Qualità urbana e ambientale	5.1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale			Nel Cdq di San Miniato c'è sensibilità ai caratteri architettonici del contesto senese; nel Prusst 2010 Plan il Parco Tangenziale verde affronta il tema della sostenibilità ambientale
	5.2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	I Prusst stimolano la riflessione sulla riorganizzazione territoriale		

1. Imprenditorialità e operatività della P. A.

Questo è l'ambito nel quale si riscontrano le principali anomalie, anche se occorre fare alcuni distinguo in relazione all'influenza del programma piuttosto che del contesto istituzionale.

Rispetto al tema della flessibilizzazione procedurale, ad esempio, in tutti i casi i programmi sono il luogo di sperimentazione della concertazione interistituzionale, attraverso l'utilizzo dell'accordo di programma: proprio nell'ambito della necessità di pervenire in tempi brevi a firmare gli accordi di programma o i protocolli di intesa con il Ministero o le Regioni, emergono le capacità proprie della Pubblica amministrazione, in particolare dell'ente comunale, di agire come soggetto in grado di creare connessioni sia interne che con enti esterni (funzione di *network manager*), sia con i privati, e di utilizzare le strutture esistenti o creare strutture nuove rispetto al modello organizzativo attuale. Si tratta di un meccanismo pre-esistente alla programmazione complessa, e di cui questa si fa portatrice: i programmi complessi diventano infatti l'occasione per sperimentare procedure d'azione in variante attraverso il coinvolgimento e la concertazione con tutti gli attori interessati. La flessibilizzazione procedurale da esso derivata non può che essere attribuita direttamente ai programmi complessi. Il Priu di Fontebranda rappresenta un caso particolare, dove l'accordo di programma non è finalizzato alla flessibilizzazione procedurale, perché il programma non è in variante rispetto al piano, per cui diventa effettivamente il luogo nel quale avviene la concertazione istituzionale.

Rispetto alla cultura della responsabilità, l'apporto diretto del programma nei termini di pratiche anomale rispetto al fare ordinario non è ugualmente evidente: esso, infatti, stimola la capacità di lavorare insieme, ma questa si esprime solo se la pubblica amministrazione è in grado di recepirlo. Sia a Torino che a Siena, infatti, i programmi sono stati accolti da una leadership tecnica forte e capace, in grado di farli propri e di portare avanti il processo di co-pianificazione con gli attori coinvolti. Solo nel caso dei Prusst si può dire che il programma abbia rappresentato uno stimolo forte, perché in questi programmi sono maggiori le implicazioni politiche e più ampio il quadro degli attori da consultare. Forse, pur essendo presenti nei due contesti degli apparati amministrativi virtuosi, questi non sarebbero stati in grado di intervenire in materia di governo del territorio al di fuori del Prusst²²⁹. Tuttavia, risulta evidente la capacità del contesto di sviluppare comportamenti responsabili. In questo senso, il Cdq di via Arquata rappresenta un caso particolare, in quanto la necessità della partecipazione degli abitanti è recepita da un contesto già pronto alla co-pianificazione e all'empowerment, quindi consapevole della necessità di consenso per il buon esito dell'operazione.

Il principale ambito di innovazione in relazione ai casi analizzati è quello dei modelli organizzativi, che si esplicita in due modalità differenti e contrapposte: la creazione di nuove strutture vs la capacità di rapportare i programmi complessi ai modelli ordinari, carpandone le potenzialità innovative "a piccole dosi".

²²⁹ L'esempio lampante della difficoltà di porsi questioni più ampie dei confini amministrativi al di fuori di strumenti previsti per legge (come il Ptcp) emerge nel processo di formazione del Piano Strategico Torino Internazionale, che di fatto sembra rappresentare un elenco di obiettivi e propositi (Palermo, 2001), ma non ha implicazioni dirette per il governo del territorio. Allo stesso modo, si è già sottolineata la difficoltà della Città di Torino a riconoscere la necessità di partecipare al Prusst 2010Plan, dovuta all'incomprensione della valenza dello strumento in termini di cultura metropolitana (cfr. par. 5.4.1).

Solo i Prusst, infatti, richiedono la formazione di nuove strutture che vengono attivate in entrambi i contesti. Se in questo caso, dunque, è proprio il programma a farsi portatore di tale anomalia, prima dei Prusst la formazione di nuovi modelli e strutture è sentita come necessaria per gestire la complessità delle questioni affrontate e degli ambiti territoriali implicati.

Nuovi modelli organizzativi prendono piede a Torino già a metà anni Novanta, quando proprio l'attivazione dei programmi complessi ha comportato l'istituzione di "progetti speciali", quindi di nuove strutture all'interno di un apparato organizzativo fortemente articolato. E' proprio in occasione dei Priu, infatti, che viene istituito il "Progetto Speciale Spina Centrale", mentre con i Pru nasce il "Progetto Speciale Periferie (PSP)", che sarà poi demandato a seguire i Contratti di quartiere e Urban II, nonché tutti gli episodi di pianificazione partecipata nella città. Tali progetti esplicitano inoltre la capacità di una gestione virtuosa e integrata di diversi e numerosi programmi insistenti sul territorio: in tutto, nella sola città di Torino, sono stati attivati 17 programmi complessi di diverso tipo, dai Pii ai Prusst.

A Siena emerge invece una notevole capacità di gestire i programmi con mezzi ordinari, determinata da un contesto istituzionale capace e aperto, già stimolato alla concertazione da un quadro legislativo che la prevede a tutti i livelli di pianificazione (cfr. legge 5/95), demandando ad ogni ente la responsabilità dell'approvazione dello strumento che gli compete, previa concertazione con gli enti sovra e sotto-ordinati. In questo senso, è dunque da sottolineare la capacità di ricondurre l'anomalia ad un sistema di pianificazione ordinario, che tuttavia non è più quello tradizionale: si tratta infatti di un sistema "riformato", di terza generazione, che già al suo interno comprende il superamento di alcuni limiti del piano ex lege 1150/42. Il fatto che i programmi siano rapportati al fare ordinario, dunque, non è da considerarsi in un'ottica rimediale, proprio perché il fare ordinario non è più quello tradizionale, ma i programmi si inseriscono in un più ampio contesto di riforma.

Se, dunque, in entrambe le realtà l'impatto del programma con l'ambito territoriale in cui si cala determina anomalie, queste cambiano al mutare delle caratteristiche del contesto istituzionale di riferimento: nel primo caso, infatti, i programmi maturano in un contesto politico e tecnico aperto alla formazione di nuovi modelli organizzativi e alla loro strutturazione all'interno del complesso apparato istituzionale atto al governo di una città di quasi un milione di abitanti. Nel secondo caso, invece, i programmi complessi si fanno veicolo di modalità di interazione già presenti in quel contesto, che dunque vengono attivate e utilizzate nell'ambito della gestione ordinaria del governo del territorio.

2. Co- responsabilizzazione del privato (proprietario, cittadino, terzo settore etc.)

L'innovazione in questo settore non è sostanziale, se si considera che i privati coinvolti nei casi analizzati sono generalmente i proprietari delle aree. Tuttavia, si può parlare di una innovazione effettiva di carattere per lo più immateriale, che riguarda il mutuo riconoscimento da parte del pubblico e del privato della necessità di lavorare insieme per far partire le operazioni di trasformazione della città. Questo mutuo riconoscimento deriva dal programma più che dal contesto istituzionale, perché in entrambi i casi, a livello istituzionale, la partecipazione del privato è concepita solamente nei modi tradizionali (richiesta di concessione edilizia, partecipazione a bandi di concorso e gare di appalto).

Il programma complesso, invece, rappresenta un nuovo stimolo all'attivazione del partenariato col privato, attraverso tre modelli diversi, in cui diventa determinante, più che il contesto istituzionale, la situazione pregressa in cui si inserisce il programma:

1. il programma raccoglie esigenze già espresse dai privati, facendo da volano per operazioni complesse che altrimenti avrebbero incontrato notevoli difficoltà attuative (Prin Spina 2 e Priu Spina 3 a Torino, Prusst 2010Plan a Settimo e Borgaro, Priu Fontebranda per la parte del parcheggio interrato);
2. il privato viene chiamato a collaborare e partecipare all'attuazione, nell'ambito del processo di formazione del programma (Prusst Terre senesi, Cdq San Miniato a Siena, Cdq Via Arquata a Torino);
3. il privato viene interessato al programma solo in seguito alla sua approvazione (Priu Fontebranda per la parte di recupero degli ex macelli, Pru Borgata Paradiso a Grugliasco).

Il superamento dell'imparzialità per entrare in relazione col privato, con obiettivi comuni di trasformazione, dipende dal programma in quei casi in cui c'erano già esigenze espresse che la P.A. non aveva raccolto prima e che raccoglie proprio attraverso il programma. Ovviamente, tutte le amministrazioni da sempre avevano contatti col privato, ma di carattere informale o attraverso procedure che lo coinvolgevano in modo diverso e meno responsabile. I programmi contengono invece meccanismi prima poco o per nulla utilizzati, come gli accordi preliminari, i bandi per testare l'interesse dei privati, la partecipazione del privato al finanziamento delle opere pubbliche come criterio prioritario di valutazione dell'ammissibilità del programma. Grazie a questi elementi, la relazione con il privato diventa un elemento prioritario e fondamentale per il buon esito dell'operazione, quindi acquista un valore aggiunto che prima non era riconosciuto.

Il privato diventa corresponsabile dell'operazione in tutti i casi 1 e 2: in entrambi i casi l'ente pubblico si allea col privato per attuare l'operazione attraverso la partecipazione preventiva del privato, prima o durante il programma. In particolare, a Torino occorre rilevare come proprio il confronto tra pubblico e privati nell'ambito dei programmi sulle Spine (Priu Spina 3 e Prin Spina 2) determini per queste zone un accordo per l'abbassamento degli indici di edificabilità, quindi un adattamento del programma alla contingenza del mercato. In questo caso lo scontro tra programma e contesto locale ha avuto un esito innovativo legato per lo più alla particolare congiuntura del mercato, per cui si può parlare di esito casuale e inatteso.

Infine, si riscontra l'attivazione di pratiche di partecipazione e coinvolgimento della popolazione solo dove sono richieste espressamente dal programma, come nel caso dei Contratti di Quartiere e dei Pru. Tuttavia, il contesto istituzionale è una forte discriminante: anche se prevista, la partecipazione è attuata in modo minimale a Grugliasco e a Siena, mentre a Torino c'è una cultura della partecipazione molto forte ed espressa esplicitamente dallo stesso "Progetto speciale periferie", istituito ad hoc a tale scopo.

Tale programma ha rappresentato un caso esemplare in Italia, in quanto rappresenta la rielaborazione dello stimolo alla partecipazione derivante dai programmi complessi in un progetto partecipativo esteso, che mette a sistema tutte le azioni nella città finalizzate allo sviluppo locale attraverso l'empowerment dei cittadini. In questo caso si può effettivamente parlare di un contesto istituzionale capace di accogliere le anomalie derivanti dai programmi e, attraverso l'apprendimento, di trarne ulteriori cambiamenti innovativi.

3. Dall'integrazione delle azioni alla sinergia tra politiche

Dal punto di vista dell'integrazione fisica, siamo di fronte a progetti improntati su un concetto di *mixité* funzionale che già imperversava nelle retoriche, per cui i programmi complessi altro non sono che la trasposizione pratica di tale dibattito. In questo senso, essi sono fonte diretta di anomalie nel momento in cui richiedono l'attuazione di integrazione funzionale, generalmente perseguita in tutti i programmi analizzati. Tuttavia, non sempre si verifica un riscontro innovativo dell'anomalia, perché l'integrazione funzionale sembra essere interpretata più come compresenza di funzioni diverse che come reale riflessione sul rapporto di reciproca interdipendenza tra le parti.

Quanto all'integrazione sociale, solo i Contratti di quartiere e i Pru danno risultati, in quanto la richiedono espressamente. Tuttavia, il Contratto di Quartiere di Via Arquata a Torino si inserisce in un meccanismo virtuoso, in quanto nasce nell'ambito del Progetto speciale periferie, prodotto della programmazione complessa precedentemente sperimentata (attraverso i Pru) e finalizzato espressamente all'integrazione tra azioni fisiche e sociali. Come già evidenziato, dunque, il PSP rappresenta l'esito anomalo e innovativo derivato dall'incontro tra la programmazione complessa ed un contesto istituzionale capace di coglierne le anomalie intrinseche per trarne ulteriori innovazioni, come l'istituzione di laboratori di quartiere, di agenzie per lo sviluppo, di piani di accompagnamento sociale.

Ancor più interessante il concetto di sinergia tra le politiche per la città: edilizie, dei trasporti, dei servizi, dell'occupazione. Il processo di integrazione non può avvenire solo nell'ambito del programma, ma richiede di ricondurre il carattere esemplare delle sperimentazioni all'interno delle politiche ordinarie di sviluppo urbano e territoriale.

A livello di area vasta, i Prusst rappresentano un canovaccio unitario sul quale si innestano i programmi di tutto il territorio comunale. Considerate le dimensioni e la loro natura, proprio attraverso questi programmi è possibile leggere il tema dell'integrazione in termini di sinergia tra politiche, più che di distribuzione funzionale degli interventi sul territorio. Se i Prusst 2010 Plan e Terre Senesi presentano una molteplicità di azioni in settori diversi e si dotano di strumenti originali (politici e tecnici) per monitorare le risorse presenti sul territorio e combinarle in modo strategico, ciò è dovuto fondamentalmente alla natura dello strumento, che è assunto a quadro di riferimento territoriale, e alla capacità di strutturare gli interventi attorno ad un'idea condivisa.

A livello urbano, la creazione di sinergie tra politiche dipende invece maggiormente dal contesto istituzionale: a Torino, ad esempio, tale interazione è perseguita grazie alla capacità della P.A. di impostare i programmi attorno ad idee strutturanti forti come quella di "Spina centrale" e di "Periferie al Centro".

4. Riflessione sul rapporto con gli altri strumenti di pianificazione

E' in questo caso che emergono le principali differenze di contesto, date non solo dalla presenza di contesti istituzionali locali più o meno virtuosi, ma soprattutto dal condizionamento del background legislativo in cui tali istituzioni si trovano ad operare. Occorre infatti distinguere tra:

- situazioni con nuove leggi urbanistiche, come la Toscana, che riescono a inserire i programmi complessi nell'articolazione degli strumenti per il governo del territorio;
- situazioni con leggi urbanistiche "vecchie", come il Piemonte, in cui diventa fondamentale la capacità di rapportare i nuovi strumenti a vecchie categorie.

In Piemonte, infatti, il governo del territorio è ancora regolato dalla Legge urbanistica regionale n. 56/77 che, se pur di matrice Astenghiana, dopo più di un ventennio presenta chiari limiti di adeguatezza alle esigenze attuali (co-pianificazione, concertazione, previsioni strutturanti piuttosto che regolative). In questo quadro, i programmi permettono di modificare meccanismi e strumenti derivati da una legge urbanistica “inadeguata”, mettendo a sistema operazioni di trasformazione complesse.

In Toscana, invece, i programmi si inseriscono nell'ambito del dibattito sulla riforma della legge urbanistica nazionale. A Siena, pur operando all'interno di un piano regolatore non ancora adeguato alla Lr. 5/95²³⁰, i programmi complessi maturano nell'ambito di una mentalità già aperta all'utilizzo dei nuovi strumenti della programmazione concertata, nonché alla considerazione dei programmi come strumenti operativi inseriti in quadri strutturali territoriali²³¹. Nel caso senese, dunque, i programmi complessi attivati rappresentano per lo più semplici strumenti diretti ad attuare quanto previsto dal vigente Prg per le aree in oggetto.

Il programma complesso, quindi, sembra aver espresso maggiormente le potenzialità per cui è nato proprio in Piemonte, dove vige un quadro legislativo antiquato. Qui, infatti, si manifesta pienamente la sua valenza di strumento anomalo in grado di superare i limiti della pianificazione tradizionale.

Tuttavia, risultano interessanti gli esiti anomali ottenuti in Toscana, dove viene meno la necessità di superare i limiti della pianificazione, già recepita nell'ambito di una legge regionale di governo del territorio di “terza generazione”, per cui il programma assume un ruolo nuovo e maggiormente definito, di strumento operativo delle politiche di governo del territorio, luogo della co-pianificazione e della concertazione con il privato.

5. *Qualità urbana e ambientale*

In questo ambito non sembrano emergere innovazioni di rilievo, ma si riscontrano solamente anomalie particolari e specifiche, probabilmente incapaci, di per sé, di veicolare effettiva innovazione. Ad esempio, il Contratto di quartiere di San Miniato a Siena ha determinato la previsione di nuovi modi di costruire nell'ambito di una forte sensibilità al contesto storico-culturale, ma questi al momento non risultano realizzati.

Solamente i Prusst assumono un ruolo in questo ambito, in quanto sollevano il problema della riorganizzazione urbana e territoriale e della sostenibilità. Tuttavia, solo nel Prusst di Settimo Torinese tali principi vengono territorializzati attraverso il progetto del parco Tangenziale Verde, concepito come corridoio ecologico, e la ridefinizione della posizione delle aree industriali rispetto alla residenza e al parco. A Torino anche l'idea della Spina poteva determinare questa riorganizzazione, ma di fatto è usata più in modo retorico e i risultati non sembrano essere di qualità.

In sintesi, la qualità urbana e ambientale deriva per lo più da casi specifici di contesto, piuttosto che dall'effettivo apporto del programma.

²³⁰ Al momento della formazione del Priu e del Cdq è ancora vigente il Prg approvato nel 1996 ma redatto da Bernardo Secchi tra il 1989 e il 1992.

²³¹ La legge regionale n. 5/95 prevede infatti il programma integrato di intervento come strumento operativo del piano strutturale (artt. 29 e 30 ora sostituiti dagli artt. 56 e 57 riguardanti i “Piani complessi d'intervento” della nuova Lr. di governo del territorio n. 1/2005).

6.1.4 Generalizzazioni utili, tra innovazioni proprie e veicolate

In genere, tutti i casi in cui si è fatto ricorso alla programmazione complessa in Italia - che ormai superano il migliaio (Cremaschi, 2001), rappresentano laboratori di sperimentazione, in cui i programmi sono stati utilizzati e adattati al contesto in cui si calavano.

In tale processo di adattamento, i casi studio analizzati rappresentano chiaramente un campione ridotto e utile a verificare l'esplicitazione della retorica dell'innovazione nelle pratiche. Una prima generalizzazione (cfr. tab. 21) permette di distinguere tre tipologie di anomalia determinate dalla programmazione complessa:

1. anomalia determinata direttamente dal programma, per cui questo è *fonte diretta* di innovazione;
2. anomalia derivante dal contesto istituzionale, per cui il programma *veicola* l'innovazione latente presente nel contesto;
3. anomalia dovuta a situazioni particolari in cui il programma rappresenta uno dei possibili stimoli all'innovazione.

Da queste anomalie deriva innovazione quando è evidente che ci sia stata una riflessione e un apprendimento su di esse, nonché un riutilizzo in altre esperienze. A ciascuna di queste tipologie di anomalia corrisponde un ruolo diverso del programma nella dinamica dell'esplicitarsi dell'innovazione.

1. Le anomalie "volute": il programma complesso, fonte diretta di innovazione

In tema di programmazione complessa, generalmente la chiave di lettura più immediata è quella delle anomalie derivate direttamente dal programma complesso, in quanto determinate da una precisa volontà del legislatore di apportare dei cambiamenti rispetto agli strumenti e alle pratiche di governo esistenti.

Questo è l'ambito nel quale è più scontato che avvenga innovazione via apprendimento dall'anomalia, in quanto i programmi complessi sono nati esplicitamente per "inserire delle anomalie" nel fare urbanistico ordinario, per provare a sbloccare certi meccanismi in modo nuovo. Le retoriche dell'innovazione, in questo senso, sono tali proprio perché i programmi sono nati appositamente allo scopo di determinare pratiche inedite.

In questi casi, i programmi hanno quindi rappresentato la fonte diretta di innovazioni specifiche, che non si sarebbero attuate senza la loro presenza.

I temi predominanti in riferimento ai cambiamenti apportati direttamente dai programmi complessi sono legati principalmente all'innovazione delle procedure e all'attuazione di processi improntati all'efficienza (Tab. 21). In alcuni casi, i programmi complessi si sono fatti portatori di innovazioni derivanti da altri ambiti, che hanno trovato in questi strumenti un terreno fertile non solo per la sperimentazione fine a sé stessa, ma anche per un utilizzo dello strumento ai fini del rinnovamento del fare urbanistico tradizionale.

Il caso più evidente è quello dell'utilizzo dell'accordo di programma, derivato dalla riforma degli enti locali, che ha determinato la formazione di processi virtuosi di partenariato istituzionale con implicazioni anche dal punto di vista del governo del territorio e della sinergia tra politiche.

Alcuni dei processi veicolati sono stati oggetto di apprendimento, assimilazione e utilizzo in modo corrente: ad esempio, il coinvolgimento del privato nella trasformazione attraverso forme di concorsualità e la partecipazione al finanziamento di opere pubbliche, l'utilizzo del principio dell'integrazione.

Tab. 21. Sintesi: tipologia di innovazioni derivanti dalla programmazione complessa

Ambito generale	Sotto Ambito	Anomalia determinata dal programma (il programma E' FONTE DIRETTA di innovazione)	Anomalia derivante dal contesto istituzionale (il programma VEICOLA l'innovazione latente nel contesto)	Anomalia dovuta a situazioni particolari (il programma è uno degli stimoli all'innovazione)
1. Imprenditorialità e operatività della P.A.	1.1. Flessibilizzazione procedurale	Utilizzo dell'accordo di programma		Utilizzo dell'accordo di programma anche senza necessità di varianti
	1.2. Cultura della responsabilità	Alto numero degli attori coinvolgibili (nei Prusst)	Attivazione di partenariati orizzontali e verticali	Esposizione della leadership politica quando serve molto consenso (nei Cdq)
	1.3. Cambiamenti nel modello organizzativo	Creazione di strutture ad hoc (richiesta esplicitamente nei Prusst)	Creazione di strutture ad hoc (prima dei Prusst) Ottimizzazione delle strutture esistenti Gestire virtuosa di diversi programmi presenti sul territorio	
2. Partenariato pubblico-privato	2.1. Superamento dell'imparzialità della P.A.	Accesso premiale ai finanziamenti Partecipazione del privato obbligatoria o come criterio di priorità	Preselezione delle proposte da parte dei comuni	
	2.2. Co-responsabilizzazione del privato	Esplicitazione delle reciproche convenienze Contributo straordinario sulle opere pubbliche		Adattamento delle previsioni del programma e del piano alla situazione di mercato
	2.3. Costruzione del consenso preventivo	Partecipazione (espressamente richiesta nei Cdq)	Attivazione della partecipazione in contesti attenti alla questione Istituzione di progetti partecipativi a largo raggio Attivazione di laboratori di quartiere	
3. Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche	3.1. Integrazione funzionale	Integrazione funzionale (richiesta in tutti i programmi)		
	3.2. integrazione delle azioni fisiche e sociali	Integrazione tra azioni fisiche e sociali (richiesta nei Cdq e in Urban)	Affiancamento ai programmi di progetti sociali Formazione di agenzie di sviluppo locale	
	3.3. Sinergia tra politiche	Sinergia tra politiche economiche-occupazionali, ambientali Uso di idee forza (richiesti espressamente nei Pit e in Urban)	Costruzione del programma attorno a Idee forza Messa a sistema di politiche diverse (dove non richiesto)	
4. Rapporto col piano	4.1. Superamento delle rigidità del Prg	Operatività del piano in presenza di leggi urbanistiche "vecchie"	Operatività del piano in presenza di leggi urbanistiche di "terza generazione"	
	4.2. Apertura alla pianificazione strutturale e strategica	Utilizzo del programma come framework strategico (nei Prusst e nei Pit)	Utilizzo del programma come framework strategico Utilizzo del programma come tassello di un quadro strutturale predefinito	
5. Qualità urbana e ambientale	5.1. Miglioramento della qualità fisica e ambientale			Sensibilità a determinati temi (identità storica, sostenibilità ambientale)
	5.2. Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale	Dimensione territoriale e sovracomunale (nei Prusst e nei Pit)		

Si tratta di elementi che avrebbero potuto svilupparsi anche nell'ambito del *modus operandi* tradizionale, ma i programmi complessi hanno rappresentato l'occasione per sperimentarli, lo stimolo a testare la novità e applicarla in tempi brevi e con i mezzi opportuni.

Sono questi gli elementi che determinano un giudizio positivo sull'efficacia dei programmi complessi, in quanto rispondono pienamente ai compiti per cui sono stati creati. La programmazione complessa si inserisce infatti nel contesto di una forte intenzionalità di rapportarsi in modo nuovo alla pianificazione, attraverso strumenti che garantiscano l'operatività del piano: tale obiettivo si esprime principalmente in presenza di leggi "vecchie" e non ancora riformate.

Nella misura in cui l'innovazione riguarda nuovi strumenti e procedure, viene meno il controllo della forma urbana e, in generale, del prodotto finale della pianificazione, in termini di assetti territoriali. Non si ha innovazione su tutta la linea, è piuttosto un processo incrementale, che tocca alcuni punti focali dello svolgersi del processo di governo del territorio, dalla fase analitica a quella decisionale a quella dell'implementazione.

2. Il programma complesso, veicolo dell'innovazione latente nel contesto

Un ambito altrettanto interessante nell'analisi dei cambiamenti determinati dalla programmazione complessa è quello relativo alle anomalie derivate dall'"incontro" tra programma e contesto, ovvero dal calarsi del programma in un contesto istituzionale particolarmente ricettivo che, oltre alle anomalie già portate direttamente dal programma, ne ha determinate altre, inattese e di notevole portata.

La creazione di tavoli di concertazione permanenti, di strutture ad hoc per la gestione dei programmi, nonché la stessa ottimizzazione delle strutture esistenti, hanno reso fondamentali l'apprendimento attraverso l'esperienza e la creazione o il rafforzamento di reti partenariali locali e sovralocali.

Dal punto di vista del rapporto con il privato, se i programmi complessi introducono notevoli innovazioni, la rielaborazione del contesto comporta l'apprendimento e il riutilizzo di meccanismi di preselezione delle proposte private, nonché una maggiore attenzione al tema del consenso. In particolare, se in alcuni programmi (come i Contratti di Quartiere e Urban) la partecipazione è richiesta esplicitamente, in contesti particolarmente attenti alla questione si assiste all'istituzione autonoma di progetti partecipativi a largo raggio e alla nascita di laboratori di quartiere.

Allo stesso modo, mentre il tema dell'integrazione funzionale è il cavallo di battaglia di tutti i programmi, l'integrazione sociale sembra provenire più dal contesto che dai programmi che la prevedono esplicitamente: in particolare, in quei casi in cui al programma vengono affiancati progetti sociali, o in cui il prodotto del processo porta alla formazione di agenzie di sviluppo locale.

L'accavallarsi di programmi nel tempo e nello spazio determina inoltre un notevole virtuosismo nella gestione di diversi programmi compresenti sullo stesso territorio, dovute alla capacità di costruire i programmi attorno a idee forza e di mettere a sistema politiche diverse. Si tratta di elementi che sono previsti espressamente nei Prusst e nei Pit, ma che avevano già trovato espressione nell'ambito della programmazione precedente.

Infine, la programmazione complessa rappresenta un'anomalia "riassorbita" e interpretata in modo innovativo dal contesto laddove si inserisce nell'ambito di una forte riforma del quadro legislativo e degli strumenti di governo del territorio. Nei casi in cui è già presente una legge di governo del territorio di "terza generazione", infatti, i programmi complessi vengono inseriti come "tasselli" nel quadro di coerenza rappresentato da un tipo di piano strutturale, oppure vengono utilizzati essi stessi come framework strategico di riferimento.

Nei casi citati, l'innovazione assume un significato reale e non retorico, in quanto il programma ha sollecitato le potenzialità innovative insite nel contesto. Più che un ruolo di propulsore diretto dell'innovazione, sembra quindi importante riconoscere al programma una funzione di "veicolo" di comportamenti e modelli nuovi, potenziali o già insiti nel contesto. Di conseguenza, l'innovatività dello strumento non gli è propria ma indiretta, in quanto deriva dal contesto istituzionale in cui si inserisce e/o da un prospetto legislativo più aperto.

In questo quadro, i programmi hanno rappresentato luoghi nei quali si sono esplicitati i potenziali innovativi insiti nel contesto istituzionale e legislativo, veicolando innovazioni già presenti potenzialmente all'interno di un modus operandi virtuoso e aperto alla sperimentazione.

3. Lo "scontro" col contesto e le innovazioni casuali

In altri casi, infine, i programmi non hanno prodotto innovazioni di rilievo, inserendosi in modi di pensare e di agire consolidati e determinando quindi una contaminazione superficiale tra le potenzialità innovative dei programmi e del contesto. In questi casi, dunque, l'innovazione assume un connotato per lo più retorico, di artefatto utile all'argomentazione delle scelte effettuate attraverso il programma, ma privo di riscontri pratici.

In alcuni casi specifici, tuttavia, si è riscontrata una reazione particolare al programma, quasi uno "scontro" tra programma e contesto, che si configura come un vero e proprio shock, determinando casi peculiari e molto specifici di anomalia, non ripetibili in altri contesti. Da tali anomalie, l'apprendimento determina un tipo di innovazione per lo più legata alle pratiche, frutto di particolari condizioni di contesto (un mercato immobiliare in stagnazione), della presenza di attori capaci o di sensibilità specifiche a determinate questioni (ad esempio, alla qualità urbana o alla partecipazione degli abitanti), e difficilmente ripetibile. In questi casi il programma è stato uno dei possibili stimoli al cambiamento, che tuttavia avrebbe potuto esprimersi anche per altre vie: in questo senso, il programma ha rappresentato lo strumento giusto in quella data situazione.

Questi casi sono molto interessanti perché, nella lettura di Crosta, rappresentano momenti in cui l'oscillazione pendolare tra problemi e risposte determinata dall'introduzione della programmazione complessa ha comportato risultati anomali esclusivi e non ripetibili, quasi casuali. Si tratta dunque di anomalie nel senso stretto del termine, di effetti non attesi in cui l'apprendimento deriva dallo "shock" determinato dal cambiamento.

La differenza con la categoria precedente sta nel fatto che i risultati ottenuti non sono diffusi e riscontrati in diverse realtà italiane, ma sono propri di quella data situazione, rappresentano effetti originali che non si sono ripetuti in altri contesti. Quasi come se l'apprendimento non sia stato diffuso, ma sia rimasto circoscritto a quel contesto e a quella situazione specifica.

Anche in questo caso, si può utilizzare il termine di innovazione in modo non retorico, anche se occorre puntualizzare la limitazione dell'ambito di riferimento alla situazione specifica.

Conclusioni: intenzionalità e originalità dell'innovazione

Dalla risposta allo shock determinato dal programma complesso sembrano dunque derivare anomalie diverse, alcune volute espressamente attraverso l'introduzione di questi programmi, altre derivate dallo scontro tra questi programmi e il contesto.

Alla classificazione tra anomalie proprie e derivate dal contesto corrisponde un ruolo diverso del programma. Se la programmazione complessa nasce come fonte diretta di innovazione, con lo scopo esplicito di apportare innovazioni nelle pratiche ordinarie di pianificazione, in alcuni casi il programma, calato in un contesto istituzionale particolarmente virtuoso, ha determinato il formarsi di nuove anomalie, in quanto ha portato una disorganizzazione non prevista dal programma stesso, che poi ha comportato una nuova ri-organizzazione. Infine, ci sono anomalie che sono del tutto casuali e dipendono da quello specifico contesto e dallo specifico momento. Questi ultimi sono forse i risultati più interessanti dell'intera vicenda della programmazione complessa: non le anomalie portate dal programma ma quelle da esso determinate dal suo inserimento nel contesto, dove diventa veicolo per l'esplicitazione di un'innovatività potenziale latente.

Tale distinzione implica una riflessione sull'intenzionalità dell'innovazione. Inizialmente si era considerata come differenza fondamentale tra l'innovazione tecnologica e quella urbanistica il fatto che la prima fosse del tutto intenzionale, perseguita e finanziata, mentre la seconda è per lo più dovuta ad esiti impreveduti. I programmi complessi sembrano rappresentare effettivamente un caso particolare (cfr. par. 2.1.2), perchè nascono da una forte intenzionalità, da parte del legislatore, di introdurre nuovi meccanismi e nuove modalità di approccio ai temi della trasformazione e della riqualificazione. "Anomalie", appunto. Gli elementi descritti nella prima colonna della tabella 21 rappresentano dunque le anomalie "inoculate" dall'alto, attraverso leggi e finanziamenti del Ministero. Si tratta di elementi di innovazione dichiarati tali dal legislatore, che quindi rappresentano la principale componente delle retoriche dell'innovazione. Componente che, come verificato nelle pratiche, tende a rappresentare un'effettiva innovazione solo in alcuni specifici ambiti. Ai fini della nostra analisi, il fatto che le anomalie introdotte dal Ministero attraverso i programmi producano innovazione via apprendimento è ormai assodato, e anche in un certo senso banale. Si tratta infatti di un risultato atteso, che è stato assimilato e ha portato alla modifica del fare urbanistico ordinario e all'inserimento di alcune di queste anomalie nelle leggi regionali (finanziamenti su base concorrenziale, utilizzo dell'accordo di programma, partenariato col privato...). Questo risultato rappresenta l'esplicitazione dell'efficacia della programmazione complessa, in quanto evidenzia la rispondenza agli obiettivi prefissati attraverso il percorso di sperimentazione dell'innovazione attivato dagli organi di governo centrale.

Meno scontate, e quindi altrettanto interessanti, le anomalie "non volute", quelle relative alla seconda colonna di tabella 21: si tratta di elementi originali, non intenzionali né causati da effetti inattesi (colonna 3), ma prodotti da un processo di assimilazione e rielaborazione da parte del contesto attraverso meccanismi di apprendimento dalle pratiche. In questo senso si è determinato un apprendimento di tipo incrementale, di aggiustamento dell'anomalia determinata dai programmi complessi in relazione ad altre anomalie esterne, come elementi di contesto particolarmente virtuosi

(capacità della PA, sensibilità a determinate questioni) o nuove leggi e modalità di governo del territorio maturate di pari passo con la programmazione complessa.

Tali meccanismi di aggiustamento incrementale hanno dato esiti innovativi originali soprattutto dal punto di vista immateriale. In questo senso, infatti, i programmi complessi sono stati strumenti di apprendimento, utili per la ridefinizione dei ruoli sia del pubblico che del privato, ma anche per la rigenerazione del tessuto sociale e la formazione di reti e di capitale sociale.

Infine, le caselle vuote della tabella 21 stanno a indicare quei casi in cui i programmi complessi non hanno espresso alcuna potenzialità innovativa²³², soprattutto laddove è prevalsa la tendenza a rapportarli ad un *modus operandi* consolidato di tipo tradizionale ed a trattarli alla stregua dei piani attuativi. Segno che il modello burocratico e tradizionale non può essere soppiantato del tutto, anche perché, a volte, l'amministrazione non ha i mezzi finanziari e le risorse umane capaci di recepire l'innovazione. In questo senso, si può dire che i tempi di apprendimento della pubblica amministrazione, anche se "intelligente" (Donolo, 1997), sono ancora molto lunghi, a causa di una burocratizzazione e di una settorializzazione ancora manifesti in tutti i contesti analizzati.

6.1.5 Una rilettura delle vicende della programmazione complessa italiana

Alla luce dell'interpretazione data all'innovazione, come esito intenzionale ovvero originale del processo di apprendimento dall'anomalia determinata nell'incontro tra programma e contesto, sembra utile ripercorrere le vicende della programmazione complessa italiana per rispondere al dubbio iniziale, riguardante il senso dell'innovazione da questa apportata nelle pratiche di governo del territorio.

Sembra necessario ribadire che l'analisi effettuata in questo lavoro ha tenuto in considerazione i programmi di matrice nazionale²³³. Tuttavia, le generalizzazioni che seguono non sono riferite solo a questi programmi e al loro adattamento ai contesti in cui si calano, ma sembrano estendibili anche ai programmi di derivazione comunitaria, in quanto la chiave di lettura adottata ben si adatta a parlare di intenzionalità dell'innovazione dall'alto, sia essa voluta dal legislatore italiano o dal nuovo soggetto europeo, e di esiti innovativi originali e anomali, imprevisti e inediti. A questo scopo la griglia di lettura elaborata in questo lavoro (cfr. tab. 5) ed i suoi esiti riassunti in tabella 21, rappresentano un'utile cartina di tornasole per leggere i cambiamenti a scala macro.

²³² Alla luce della griglia di lettura elaborata in questo lavoro, non tutti i programmi sono stati effettivamente innovativi su tutti i fronti: forse, una generalizzazione può essere fatta solo in riferimento al partenariato pubblico-privato. Solo quest'ultimo può essere considerato come la vera innovazione della programmazione complessa intesa in senso lato, insieme al superamento delle rigidità del Prg in contesti in cui prevalgono leggi urbanistiche "vecchie". In tutti gli altri ambiti, l'innovazione si esprime principalmente in riferimento a determinati programmi o a determinati ambiti e sottoambiti.

²³³ Chiaramente, alcune innovazioni relative alla rigenerazione urbana (partecipazione degli abitanti, integrazione tra azioni fisiche e sociali ecc.) sono state introdotte anche e soprattutto da programmi di derivazione comunitaria come Urban e i Ppu, così come i Pit nascono in parallelo ai Prusst con una notevole apertura alla sinergia tra politiche. Posto che programmi della portata di Urban sono già stati ampiamente sviscerati nelle loro componenti innovative, l'interesse di questo lavoro si è indirizzato all'analisi dell'innovatività dei programmi di matrice nazionale. Se, infatti, l'Italia partecipa all'attuazione dei programmi comunitari in prima persona, l'analisi si è focalizzata piuttosto su quegli strumenti che, proprio per contaminazione con il dibattito e le politiche europee relative alla rigenerazione urbana, sono nati e sono stati sviluppati a livello nazionale, con bandi e finanziamenti specifici: Pii, Pru, Priu, Cdq, Prusst. Proprio in questi programmi, infatti, sembra possibile cogliere un esplicito interesse proveniente dal livello centrale a sviluppare elementi anomali e innovativi nelle pratiche di governo del territorio.

L'esperienza dei "Programmi complessi" maturata in Italia lungo tutto il corso degli anni Novanta deriva, da un lato, dalla necessità di risposta alla crisi dell'urbanistica e, dall'altro lato, dalla graduale maturazione di nuovi temi e questioni, in Italia e nel contesto internazionale dell'Unione Europea. Il piano regolatore tradizionale ed i suoi meccanismi attuativi sembrano inadeguati ad affrontare operazioni complesse di trasformazione urbana, così come la "vecchia" legge urbanistica nazionale 1150 del 1942 sembra ormai incapace di rispondere alla frammentazione del governo pubblico e della società, alla crisi del concetto di interesse pubblico, alle perversioni di un modo di governare sinottico, razionale, generalmente esclusivo e poco flessibile (cfr. par. 1.1.1 e Bobbio 1996, Mazza 1997). Sull'onda del fermento determinato a livello sovralocale dall'attore europeo, in quel decennio si riscontrano nel fare urbanistico italiano alcuni cambiamenti di paradigma derivanti dalle nuove domande, sia interne alla società - determinate dalla frammentazione degli interessi e dagli attori- sia esterne, legate alla crescente domanda di competitività e di collaborazione all'interno di un sistema che esce sempre più dai confini amministrativi per abbracciare inediti e più ampi contesti strategici di riferimento (Janin Rivolin 2002). In particolare, l'intervento territoriale di matrice comunitaria determina l'affermarsi di una serie di pratiche di piano che scardinano il paradigma della regolazione a favore della promozione dello sviluppo locale, attraverso meccanismi di competizione per l'acquisizione dei finanziamenti, recepiti anche dai governi nazionali e regionali, che premiano il carattere integrato e la capacità di coinvolgimento del settore privato.

Le iniziative legislative e istituzionali italiane hanno cercato una risposta a queste esigenze sia in nuovi strumenti di intervento di tipo istituzionale, quali l'accordo di programma e la conferenza dei servizi introdotti dalle leggi di riforma delle autonomie locali n. 142 e 241 del 1990, sia attraverso nuovi strumenti per il governo del territorio. In particolare, oltre a tentativi di soluzioni nuove nell'ambito della strumentazione esistente, altre sono le strade che vengono percorse: da un lato quella della pianificazione strategica e negoziale, che recepisce esperienze ed istanze europee e prefigura ambiti di riferimento e di autoriconoscimento emergenti "dal territorio" e, al tempo stesso, propensi ad esulare dai confini amministrativi a favore di rappresentazioni territoriali e urbane più consone alle questioni da affrontare. Dall'altro lato, la più vasta riflessione sugli strumenti di controllo e di governo delle trasformazioni urbane ha come prodotto il proliferare di una serie di strumenti definiti via via "integrati", "complessi" etc., atti ad affrontare i problemi della città in modo nuovo e, in alcuni casi, innovativo.

L'avvicinarsi di programmi complessi lungo tutto l'ultimo decennio del secolo scorso risponde dunque ad una precisa "volontà di innovazione", espressa dapprima a livello comunitario con i Ppu e gli Urban, e successivamente recepita anche in Italia. Forte dell'influsso dei programmi di derivazione comunitaria, l'urbanistica italiana si è infatti arricchita di una serie di nuovi strumenti operativi nati con l'obiettivo, da un lato di rimediare alle rigidità del piano tradizionale e, dall'altro, di rispondere alla sempre più complessa configurazione dei problemi della città, delle politiche urbane, dei processi decisionali. Gli anni Novanta rappresentano dunque il momento in cui le Amministrazioni centrali (il Cer, la Dicoter del Ministero Infrastrutture e Trasporti, ex Min. LL.PP., e il Dipartimento per lo Sviluppo del Ministero delle Finanze) si fanno promotrici di innovazione, attraverso un processo di inoculazione del cambiamento il cui target principale sono i Comuni. Questi diventano il soggetto istituzionale e l'ambito locale primario in cui introdurre alcune anomalie al fare ordinario pregresso, con il

preciso scopo di testare modelli operativi nuovi e, attraverso lo scambio di esperienze e il confronto, rendere trasferibili i cambiamenti appresi (le “innovazioni”, appunto)²³⁴.

I programmi della prima generazione, che emergono nella prima metà degli anni Novanta, (Programmi integrati di intervento, Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana) apportano una serie di anomalie riguardanti in primis le procedure ed i partecipanti ai programmi complessi. Essi prevedono la possibilità di utilizzare l'Accordo di Programma recentemente introdotto dalla legge 142/90, quindi di sperimentare l'espletamento di procedure di variante più snelle con la partecipazione allo stesso tavolo negoziale di tutti i soggetti pubblici interessati, in particolare delle Regioni.

Inoltre, questi programmi propongono una concezione più “allargata” del recupero, attraverso il riferimento ad una dimensione dell'area di intervento tale da incidere sulla riorganizzazione urbana, anche se ancora declinato nei termini di integrazione degli interventi, intesa più come molteplicità di funzioni che come integrazione tra il programma e le altre aree di trasformazione o politiche della città.

I primi programmi complessi mettono in luce la necessità, per la pubblica amministrazione, di affrontare questioni emergenti in cui si trova a dialogare con il privato, spesso con interlocutori privilegiati, scegliendo tra alternative diverse e tra interessi contrastanti. La risposta viene dall'attribuzione premiale dei finanziamenti, con meccanismi di priorità laddove una pluralità di attori e di risorse concorrono alla definizione dei programmi, determinando dunque la compartecipazione del privato alle procedure di formazione e di finanziamento del programma.

In sintesi, insieme alla possibilità di sperimentare l'Accordo di Programma per regolare i rapporti tra enti pubblici, la capacità innovativa dei primi programmi complessi si fonda sulla contrapposizione tra la mancata operatività degli strumenti tradizionali ed i meccanismi di accelerazione procedurale e di incentivazione economica alla riqualificazione, nei quali la costruzione del consenso non si basa sul solo consenso pubblico formato a priori, ma si forma passo passo, attraverso diversi passaggi nei quali viene esplicitata la fattibilità dell'intervento.

Un atteggiamento di tipo riflessivo, in cui l'apprendimento porta alla consapevolezza dei limiti e degli esiti inattesi dei programmi, ha portato ad un continuo aggiustamento incrementale dei programmi stessi, durante il loro avvicendamento, non solo da parte dell'Amministrazione centrale che li ha istituiti, ma anche e soprattutto da parte delle singole realtà locali che li hanno promossi e fatti propri.

Le pratiche locali di questi programmi determinano infatti l'emergere di effetti nuovi e inattesi, come la declinazione del concetto di integrazione nei termini di interazione tra interventi fisici e progetti sociali, la formazione di partenariati, l'istituzione di strutture ad hoc per gestire i programmi. Oltre all'innovazione perseguita direttamente dai programmi, esistono dunque altri ambiti in cui i programmi complessi non sono fonte diretta di anomalia, non c'è una intenzionalità del legislatore, ma il programma determina riscontri più complessi che toccano elementi meno ovvi: la qualità e la continuità delle interazioni tra i soggetti, l'efficacia e la gestione del piano, la sinergia tra politiche.

²³⁴ Si tratta di un intento espressamente dichiarato nei Progetti Pilota Urbani e nei PIC Urban di matrice comunitaria, che pongono un forte accento sulla visibilità delle azioni e sulla trasferibilità delle “buone pratiche”. Gli stessi propositi sono ripresi in Italia con l'esperienza dei Progetti di riqualificazione urbana ex lege 179/92 e con i successivi Cdq e Prusst.

In questo senso, dunque, se la prima generazione di programmi complessi rappresenta il principale momento di innovazione “voluta” dall’alto, inserendo meccanismi anomali nel fare urbanistico ordinario con il preciso intento di sperimentare pratiche nuove, le generazioni successive fanno tesoro anche delle anomalie emerse nelle pratiche, nel processo di adattamento del programma al contesto e viceversa.

I successivi strumenti, infatti, fanno riferimento agli esiti attesi e originali di iniziative sperimentali come i Progetti Pilota Urbani e il programma di iniziativa comunitaria Urban, le cui istanze sono recepite in Italia dai Contratti di Quartiere. Tali programmi subiscono una maturazione ed una maggiore consapevolezza delle loro funzioni e degli ambiti di intervento, che porta ad una progressiva istituzionalizzazione dei processi, delle finalità, dei contenuti verso pratiche maggiormente improntate all’integrazione tra rinnovo fisico e azione sociale, descritte generalmente con il termine di rigenerazione urbana. Infine, i Prusst ed i Pit, introducono la dimensione dello sviluppo territoriale e della sinergia tra politiche.

Non tutti gli elementi di innovazione apportati da queste nuove generazioni di programmi sono determinati in modo originale dall’alto, ma si tratta piuttosto della riproposizione di elementi affermatasi nell’esperienza precedente, attraverso il riscontro positivo del contesto che, una volta recepite le anomalie apportate dal programma, ne ha maturate altre. Non è un caso, infatti, che nella tabella 21 molte anomalie della prima colonna compaiono solo dopo essere emerse nel contesto: è il caso della formazione di strutture ad hoc per la gestione dei Prusst, prevista dai bandi ma già sperimentata in alcune realtà territoriali per la gestione dei programmi precedenti. Urban e i Contratti di quartiere, ad esempio, prevedono espressamente l’integrazione tra azioni fisiche e sociali e l’attivazione di meccanismi partecipativi che, pur non richiesti espressamente nella programmazione precedente, erano già stati sperimentati in alcuni contesti sia nell’ambito dei Ppu comunitari, sia nell’ambito dei Pru nazionali. Anche la sinergia tra politiche economiche-occupazionali, ambientali e di governo del territorio, così come l’uso di idee forza, vengono utilizzati nelle pratiche per mettere a sistema i diversi programmi compresenti nel territorio e saranno successivamente richiesti espressamente nei Pit e nei Prusst.

Occorre dunque sottolineare come, nell’avvicinarsi di programmi, sia stato indispensabile l’apprendimento non solo dei risultati auspicati, che già si prefiggevano i programmi, ma di quei risvolti che non erano previsti. In questo senso si può intendere il processo di oscillazione pendolare tra problemi e soluzioni: un processo che crea innovazione proprio perché impara dalle anomalie e, in questo caso, non solo dalle anomalie espressamente volute, ma anche e soprattutto da quelle inattese, emerse casualmente o grazie alla capacità e al virtuosismo del governo locale. I casi studio hanno evidenziato come contesti istituzionali particolarmente virtuosi possono determinare un utilizzo innovativo della programmazione complessa, che diventa strumento funzionale alla soluzione di problemi emergenti attraverso l’espressione delle potenzialità latenti. In particolare, laddove il contesto istituzionale è particolarmente virtuoso, i programmi diventano veri e propri mezzi per veicolare innovazione, soprattutto nei casi in cui è forte la presenza di una leadership di carattere tecnico e/o politico.

Di conseguenza, se i programmi della prima generazione potevano essere considerati come fonte diretta di innovazione, nelle generazioni successive non sempre è innovativo lo strumento in sé, ma in quanto mezzo per esplicitare innovazioni latenti o già presenti, sia nel dibattito teorico, sia nel contesto istituzionale. In particolare, nell’avvicinarsi

dei programmi di matrice nazionale, due programmi sembrano aver raggiunto la maggiore maturità, avendo accolto le istanze emerse dalle pratiche:

- i Contratti di quartiere, nell'ambito dei quali si verifica l'attivazione di processi di partecipazione e costruzione del consenso preventivo e, a livello micro, di una effettiva integrazione tra azioni fisiche e sociali;
- i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, che sembrano esprimere tutte le principali istanze di innovazione emerse dall'esperienza precedente e dai fermenti presenti anche al di fuori della programmazione complessa, in quanto la loro dimensione contribuisce alla riflessione sulla riorganizzazione urbana e territoriale, determinando la necessità di una sinergia tra politiche che è propria di una modalità di pianificazione di tipo strutturale e strategico.

Una lettura per programmi porterebbe dunque ad affermare che quelli maggiormente innovativi sono questi ultimi, proprio perché si fanno portatori dell'avvenuta riflessione sulle anomalie, originali o preconizzate, determinate dalle esperienze precedenti. Non stupisce il fatto che si tratti di programmi quasi contemporanei (1998) ma profondamente diversi non solo per livello territoriale di pertinenza, ma anche per le problematiche che affrontano. La loro innovatività sembra essere dovuta proprio al fatto che sono programmi di "terza generazione", basati sull'esperienza maturata nella precedente programmazione complessa e che hanno ormai assunto una sorta di specializzazione nel senso inteso da Palermo (2002a), verso la distinzione tra programmi di rigenerazione di aree urbane in crisi e programmi per le azioni di sviluppo territoriale di area vasta²³⁵.

Per concludere, l'analisi dell'effettiva portata innovativa della programmazione complessa non può prescindere da una distinzione tra l'innovazione effettivamente originata dai programmi complessi, che riguarda per lo più le pratiche di partenariato pubblico-privato e l'innovazione veicolata dal programma nell'ambito di contesti istituzionali aperti e predisposti alla novità, poi assimilata nell'ambito di alcuni programmi specifici, come i Cdq ed i Prusst, secondo un processo di oscillazione pendolare che determina innovazione proprio dall'apprendimento degli elementi anomali e dalla trasposizione del cambiamento all'interno di nuovi modelli.

In rapporto al "nuovo", in questo avvicinarsi di programmi e di pratiche si riscontra un'evoluzione notevole nella concezione del programma complesso da parte sia dell'amministrazione centrale, sia delle amministrazioni locali che li hanno fatti propri: in particolare, emerge una concezione dei programmi non come strumenti innovativi in sé, quanto piuttosto come veicolo di processi innovativi propri dei contesti locali in cui si calano e del dibattito teorico in cui maturano. Attraverso i programmi complessi, infatti, sono passate anomalie derivate da altri settori disciplinari (come l'accordo di programma e il partenariato, concetti propri della policy analysis) e da nuove tendenze dell'urbanistica di oggi, sempre più orientata all'efficacia, alla qualità del prodotto oltre che del processo, ad una riflessione più generale sulla necessità di pianificare attraverso rapporti sinergici tra politiche urbane.

Tuttavia, se questo reciproco "contagio" ha permesso alla programmazione complessa di maturare, oggi può emergere il dubbio che proprio tale processo di contaminazione

²³⁵ Secondo Palermo, infatti, «sarebbe possibile individuare in Italia, in prospettiva, tre grandi famiglie di programmi e di progetti d'area: i programmi integrati per interventi di natura quasi ordinaria; programmi simili a Urban per la rigenerazione di aree urbane in crisi; programmi simili ai Prusst e ai progetti territoriali integrati (rielaborati in forma unitaria) per le azioni di sviluppo territoriale sostenibile di area vasta» (Palermo, 2002, p. 14).

reciproca contenga anche possibili elementi di crisi, ovvero un progressivo affievolimento della carica innovativa, che viene espressa in altri contesti territoriali ed attraverso altri settori del dibattito disciplinare.

Sembra dunque lecito interrogarsi sulle prospettive della programmazione complessa, per comprendere se gli elementi di innovatività riscontrati attraverso l'analisi qui elaborata possono essere sviluppati ancora attraverso i programmi o debbano inserirsi in un quadro più ampio, in cui le questioni emerse attraverso la programmazione complessa possono essere messe a sistema con quelle derivate dai contesti specifici (regionali e locali) e dal dibattito disciplinare.

6.2 Prospettive: i programmi complessi, strumenti innovativi in via di estinzione?

La letteratura si è ampiamente occupata di programmi complessi, dall'analisi dei bandi alla ricostruzione dei processi di formazione dei programmi, alla valutazione dei primi risultati (cfr. cap. 4). E' opinione comune che ormai la programmazione complessa sia stata sviscerata, che se ne sia detto tutto il possibile nel bene e nel male, che ormai se ne conoscano pregi e limiti²³⁶. In riferimento alla chiave interpretativa assunta in questo lavoro, relativa all'innovatività della programmazione complessa, tali affermazioni potrebbero essere considerate come un chiaro indizio del punto della situazione relativamente alla questione, in quanto indicano che, da un lato, le riflessioni in progress ed ex post sono state oggetto di processi di apprendimento e, dall'altro lato, l'assimilazione di tali riflessioni determini ora una crisi dell'impeto innovativo della programmazione complessa, ormai rapportato al fare urbanistico ordinario.

I paragrafi che seguono rappresentano dunque una riflessione, seppur incompleta, sul quadro culturale e politico-istituzionale attuale per comprendere in quale direzione sta andando la programmazione complessa, alla luce del modello interpretativo utilizzato in questo lavoro e attraverso un'esplorazione delle pratiche in atto che, se pur non esaustiva, permette di tratteggiare alcune linee di tendenza predominanti.

6.2.1 Un modello interpretativo della stagione dei programmi complessi

Assunto che la stagione della programmazione complessa sia ormai al bivio, per comprendere il processo che ha determinato tale crisi sembra utile tornare ai presupposti teorici iniziali di questo lavoro, per cui la definizione di innovazione in quanto mutamento rispetto a modi di operare consolidati implica necessariamente il riconoscimento dell'importanza dell'apprendimento e della conoscenza come fonti principali dell'innovazione. In particolare, un processo di apprendimento dall'esperienza finalizzato, di tipo multidimensionale, derivante dello scambio di conoscenze e dall'interazione tra soggetti diversi, permette di adattare l'innovazione al

²³⁶ Cfr. commenti di alcuni docenti quando parlai loro per la prima volta della mia volontà di affrontare il tema della programmazione complessa nell'ambito della tesi di dottorato, non avendo ben chiaro dove volevo arrivare a parare e non avendo ancora individuato la chiave interpretativa dell'innovazione: mi dicevano «s'è già detto tutto, cosa vuoi ancora dire?». Più interessante il confronto docenti militanti sul campo, che mi stimolarono a parlare di risultati, di esiti, di come considerare questi programmi nell'ambito di un dibattito ormai decennale, per smontarne le principali retoriche e mettere a nudo le vere innovazioni apportate al fare urbanistico.

contesto, secondo la successione che aveva già individuato Usher (1954), trasponibile al ciclo “macro” della programmazione complessa in questi termini:

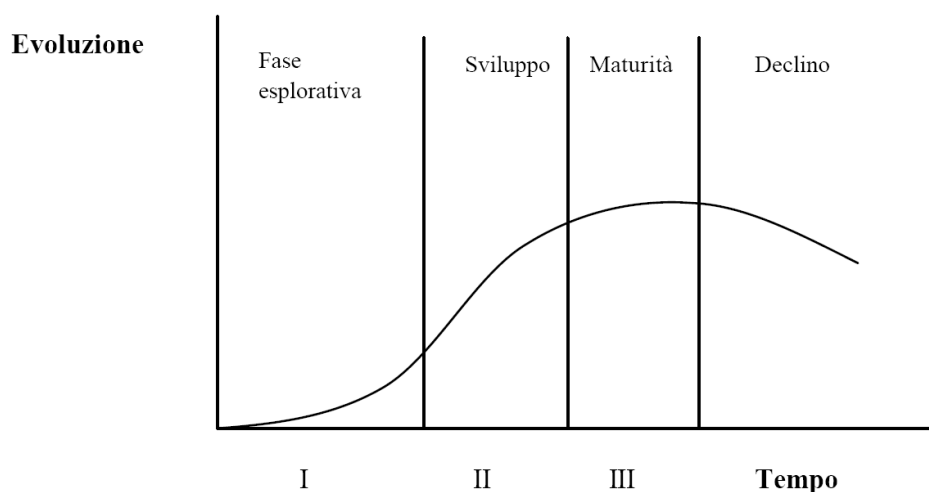
- percezione di un problema (il piano è inadeguato a rispondere a nuove esigenze)
- preparazione della soluzione (elaborazione di nuovi programmi e sviluppo di nuove procedure)
- invenzione (intuizione e utilizzo delle potenzialità dei programmi complessi)
- revisione critica dell’invenzione (l’invenzione viene adattata al contesto territoriale e legislativo).

In riferimento a questa sequenza, l’esperienza dell’avvicendamento dei programmi complessi sembra essere giunta all’ultimo passaggio, quello dell’adattamento al contesto. Non è un caso che si parli di progressiva “ordinarizzazione” della programmazione complessa (Segnalini, 2000), proprio perché ormai sono entrati nella “cassetta degli attrezzi” per il governo del territorio, sia attraverso l’istituzione di leggi regionali ad hoc o l’inserimento dei programmi complessi nelle nuove leggi regionali di governo del territorio, sia con l’assimilazione di alcuni dei cambiamenti che hanno determinato nei processi decisionali. La creazione di tavoli di concertazione permanenti, il coinvolgimento del privato nella trasformazione attraverso forme di concorsualità e la compartecipazione al finanziamento di opere pubbliche oggi sono utilizzati in modo corrente.

Per una generalizzazione, potrebbe risultare di un certo interesse l’applicazione del modello Schumpeteriano alle vicende della programmazione complessa ripercorse nel paragrafo precedente. Si tratta di un tentativo azzardato, considerato che non esistono molti parallelismi tra le teorie dell’innovazione in economia e l’innovazione in urbanistica (cfr. par. 2.1 e Talia 1995). Tuttavia, sembra interessante assumere una definizione ciclica di innovazione, che si rifà al modello macroeconomico proposto da Schumpeter (cfr. cap. 2), per capire a che punto di questo modello si trova oggi la programmazione complessa.

In particolare, sembra possibile poter fare un paragone tra le fasi del modello macroeconomico di Schumpeter (cfr. schema 5) e il processo di sviluppo della programmazione complessa verificatosi nell’ultimo decennio, inteso anch’esso in senso macro.

Schema 5. Modello macroeconomico di Schumpeter



1. *Fase di Espansione: emergenza di un nuovo paradigma tecnologico.*

E' il momento in cui le innovazioni sono soprattutto radicali. Si creano veri e propri grappoli di innovazione, contraddistinti da molti prodotti e da molte applicazioni nuove. I profitti sono elevati. È una fase d'intensa *distruzione creatrice* e di forte crescita economica.

Questa fase potrebbe corrispondere all'inizio degli anni Novanta, quando prendono piede i primi programmi complessi, sia di origine europea (Ppu), sia italiani (Pii, Pru, Priu). Si inizia a parlare di integrazione tra azioni, di compartecipazione del privato. Il massimo apice è dato dall'avvento di Urban e, in Italia, dal bando sui Contratti di Quartiere.

2. *Fase di maturazione: il filone tecnologico si inaridisce.*

Le innovazioni sono perlopiù incrementali. Si fanno meno numerose e meno radicali. Le imprese tendono a concentrarsi. La crescita rallenta. Il profitto diminuisce a causa dell'erosione delle rendite associate alle posizioni di monopolio e alla riduzione dei prezzi dovuta a una più accresciuta concorrenza.

Dopo le sperimentazioni più fervide, compaiono i "bis": sia i Ppu II che Urban II, Urban Italia, Cdq II. Sulla base delle analisi dei programmi precedenti, si procede ad aggiustamenti incrementali dei principi ispiratori e dei bandi. Si registra anche una sorta di "assuefazione" alla programmazione complessa, che permette alle amministrazioni più capaci di avere accesso a numerosi finanziamenti provenienti da programmi diversi, a volte anche con effetti perversi che portano ad un utilizzo strumentale dei programmi.

3. *Fase di assimilazione e Crisi.*

E' contraddistinta da fallimenti, dalla recessione, dalla "pulizia del mercato". L'innovazione viene assimilata e diventa oggetto di produzione di massa (se innovazione di prodotto) o di uso corrente (se innovazione di processo). In questa fase rinasce lo stimolo o la necessità di innovare. È una fase in cui si prepara l'emergenza di nuovi paradigmi tecnologici (la necessità aguzza l'ingegno).

I programmi complessi di livello urbano e di quartiere sono progressivamente assimilati all'interno di nuove leggi o del fare urbanistico ordinario. La programmazione complessa sembra essere arrivata ad un punto di stallo della spinta propulsiva. Tuttavia, il preludio a nuovi modi di intendere la questione è dato dalla nascita della terza generazione di programmi complessi, che in Italia vede protagonisti i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) e in Europa è esplicitata attraverso i Progetti integrati territoriali (Pit). I Prusst e i Pit fanno assumere alla programmazione complessa un più ampio respiro, inserendola nell'ambito del quadro strategico delle politiche territoriali.

4. *Fase di Risanamento.*

Ricomincia una fase di ripresa dell'accumulazione, dovuta alla ricerca di nuovi paradigmi innovativi.

Se la programmazione complessa può essere considerata finita, occorre ora domandarsi quali potrebbero essere le prospettive future, non nei termini specifici degli elementi di innovazione che potrebbero essere oggetto di una formalizzazione disciplinare, quanto piuttosto in riferimento al futuro della programmazione complessa in quanto tale, con i

meccanismi specifici che la contraddistinguono: episodicità, modalità concorsuali di accesso al finanziamento, localizzazione puntuale degli interventi, visibilità delle azioni, etc.

6.2.2 Il processo di assimilazione della programmazione complessa in Italia

L'applicazione alla programmazione complessa del modello schumpeteriano, pur con le dovute cautele, evidenzia come questa possa essere giunta alla fase 3) di assimilazione e crisi. Ciò è dovuto alla constatazione che gli spunti di innovazione derivati o veicolati dai programmi complessi, laddove hanno determinato cambiamenti efficaci, sono stati progressivamente trasferiti nel fare urbanistico ordinario, in diversi modi. Tra questi, possono essere citate alcune tendenze, a titolo di esempio e senza pretese di esaustività:

- il progressivo inserimento dei programmi complessi all'interno delle leggi urbanistiche regionali o di leggi regionali ad hoc per la programmazione complessa;
- l'assimilazione dei programmi o di alcuni meccanismi specifici nel fare ordinario dei contesti in cui sono intervenuti, anche al di fuori di leggi e formalizzazioni;
- l'utilizzo dei programmi complessi come strumento di pianificazione territoriale alternativo al Prg.

Per quanto riguarda la prima linea di tendenza, i programmi integrati e complessi sono ormai stati ampiamente recepiti e adattati a livello regionale, attraverso un'ampia produzione di leggi specifiche o l'inclusione all'interno delle leggi di governo del territorio. Tale processo è avvenuto in particolare in seno all'esperienza dei Programmi integrati di intervento e dei Programmi di recupero urbano, la cui gestione è stata demandata dallo Stato alle Regioni²³⁷, e nell'ambito del più ampio contesto di riforma della pubblica amministrazione (cfr. par. 1.1.3). Tali istanze, infatti, hanno determinato una produzione legislativa in materia da parte di quasi tutte le Regioni, che hanno provveduto, con tempi e modalità differenti, a definire contenuti, iter procedurale e risorse finanziarie dei Programmi complessi di propria pertinenza (Pii e Pru) nonché di programmi ad hoc all'interno delle leggi specifiche (cfr. Emilia Romagna) o delle nuove leggi urbanistiche regionali (cfr. Toscana e Basilicata).

E' proprio in quest'ambito che tali strumenti si stanno trasformando da piani di indirizzo a veri e propri strumenti attuativi, nell'ambito di una complessiva riforma della struttura dei piani urbanistici tradizionali (Roda, Segnalini, 2001)²³⁸. In questo caso, si può ancora parlare di innovazione "voluta" espressamente dall'alto, attraverso provvedimenti legislativi che contengono anomalie rispetto alla pianificazione tradizionale. Tuttavia, si tratta di un'evoluzione notevole, in quanto i programmi complessi non sono più i soli strumenti di innovazione, ma l'introduzione di elementi di novità avviene su tutto il fronte del governo del territorio.

²³⁷ Per una descrizione del processo di recepimento dei programmi complessi a livello regionale si rimanda al capitolo "Federalismo e programmi integrati. L'evoluzione dei modelli e dei percorsi attivati dagli organismi regionali" in Ombuen, Ricci, Segnalini (2000) e al paragrafo "La produzione legislativa regionale", in Roda e Segnalini (2001).

²³⁸ In questo senso, «non si può non smentire coloro che vedono nei programmi integrati un'esperienza esaurita, tanto più che il generale contesto in cui è in atto il processo di "devoluzione" delle materie statali agli organismi regionali, induce questi ultimi a sviluppare, con sempre maggiore pertinenza, le singole specificità, le singole capacità di proporre soluzioni per lo sviluppo dei sistemi locali, le singole volontà di costruire e dare identità a uno specifico regionale spesso ancora incerto nella percezione dei cittadini» (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000, p. 64).

Quanto alla seconda tendenza, nell'ambito della nostra analisi è emerso come alcuni degli elementi di innovazione individuati sono stati assimilati e inseriti nei nuovi piani o nel fare urbanistico ordinario anche al di fuori di leggi ad hoc o di formalizzazioni specifiche. E' il caso, ad esempio, del confronto concorrenziale pubblico tra privati, indicato dalle amministrazioni come elemento di apprendimento sia nei termini della costruzione dei bandi, sia nei termini di un nuovo modo di rapportarsi col privato. A ciò si aggiunge la stabilizzazione di strutture e modelli organizzativi che erano stati creati in occasione del programma complesso (es. l'*Ufficio Prusst* e l'*Assemblea provinciale dei comuni promotori* a Siena o il *Comitato Prusst* a Settimo), che diventano strutture di confronto o di gestione permanenti nell'ambito della pubblica amministrazione. Infine, i programmi hanno contribuito all'attivazione di partenariati stabili nel tempo, come quello del Comune di Settimo Torinese con Urbana srl o quello stabilito tra operatori pubblici, privati e del terzo settore nell'Agenzia di Sviluppo Locale di Via Arquata a Torino, che dovrebbero appunto promuovere lo sviluppo anche al di fuori e dopo la fine del programma. In questi casi non si tratta di una riflessione di tipo top-down, in cui lo Stato o le Regioni si fanno portatori dei programmi e delle relative innovazioni, ma sono gli stessi contesti locali che hanno appreso i meccanismi dei programmi e li hanno trasposti nel fare ordinario, generalizzandoli ed utilizzandoli correntemente.

Un caso emblematico in relazione a questo orientamento è rappresentato dal processo di elaborazione del Prg di Roma²³⁹, che ha fatto propri i meccanismi dei programmi complessi sia attraverso l'utilizzo dei programmi di derivazione nazionale (Pii e Pru) che maturano proprio nel periodo in cui prende avvio il processo di costruzione del piano (1994-2001), sia attraverso la previsione di programmi specifici definiti dalle NTA (Comune di Roma, 2003): il "Progetto urbano" (art. 16) e il "Programma Integrato" (art. 18). In particolare, il primo si configura come strumento di intervento a scala urbana su aree importanti (le nuove "centralità urbane" caratterizzanti l'organizzazione policentrica del territorio metropolitano), attraverso l'aggregazione della proprietà fondiaria, l'esplicitazione dell'interesse pubblico per la costruzione del consenso, l'attenzione alla fattibilità finanziaria e alla qualità formale. Il Programma integrato, prevedendo la presenza di soggetti e interventi pubblici e privati, rappresenta la trasposizione nella normativa, per cui nella gestione ordinaria del piano, dei principi che hanno ispirato i programmi complessi di derivazione nazionale. Operazione, questa, che nasce da una precisa volontà di «rendere ordinaria la procedura straordinaria della sperimentazione», proprio attraverso il «tentativo di sperimentare [...] le procedure straordinarie non più in maniera casuale e antidemocratica, ma dentro un quadro di riferimento definito e partecipato per trasformarle, opportunamente modificate e integrate, in procedure ordinarie di un nuovo strumento urbanistico» (Marcelloni, 2001, p. 66). In questo quadro, i Programmi di riqualificazione urbana e i Programmi di recupero urbano che maturano contestualmente al processo di elaborazione del piano sono da questo assimilati, e diventano il luogo per testare la sperimentazione del progetto urbano e per anticipare le previsioni di piano, in coerenza con gli obiettivi strutturali stabiliti nel manifesto del Piano (il "Poster Plan") elaborato nel 1994

²³⁹ In questa sede, a titolo di esempio, è presentato solamente un accenno breve e non esaustivo alla complessa vicenda di assimilazione della programmazione complessa nel processo di elaborazione del Prg di Roma. Per un approfondimento sui contenuti e sui principi ispiratori del Piano di Roma si rimanda al servizio "Il processo di Pianificazione a Roma", in *Urbanistica* n. 106 (1996), e alla presentazione del Prg romano in *Urbanistica* n. 116 (2001), interamente dedicata a "Il nuovo piano di Roma". In particolare, in riferimento al ruolo della programmazione complessa nell'apparato del Prg, si vedano i contributi di Oliva (2001a/b).

nell'ottica del "Planning by doing" o "Pianificar facendo" (Campos Venuti 2001, Marcelloni 2001, Cecchini 2001, Oliva 2001a).

Anche se le vicende legate all'adozione del piano di Roma hanno avuto un esito controverso²⁴⁰, tale esperienza viene indicata dai progettisti e dalla cultura urbanistica romana come un importante tentativo di conciliare le istanze del Piano Regolatore della vecchia legge 1150/42, ancora vigente, con le istanze riformiste e le innovazioni maturate nell'ultimo decennio: i concetti di perequazione e sostenibilità ambientale, la distinzione tra previsioni strutturali ed operative, l'approccio alla riqualificazione attraverso programmi integrati e complessi che coinvolgano il privato. Questi ultimi diventano parte integrante dell'architettura del piano, garantendone l'operatività e la flessibilità (Oliva, 2001a e b).

Lo stesso tentativo di garantire flessibilità al piano connota l'esperienza Milanese, che tuttavia è pervenuta a risultati completamente differenti: qui la riflessione sviluppatasi a partire dalle esperienze di programmazione complessa ha avuto esiti tali che il caso Milanese può essere indicato come antesignano di una ulteriore tendenza, volta a utilizzare i programmi complessi e integrati come strumenti operativi di un quadro strategico di politiche.

La progettazione dei programmi di riqualificazione urbana, a Milano, ha rappresentato uno stimolo particolarmente forte all'analisi del rapporto tra piano, programmi e strategie di governo del territorio. Da questa riflessione è emerso il *Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, rivolto a stabilire nuove procedure per l'amministrazione dell'urbanistica ed a costruire un quadro di riferimento per le politiche urbanistiche comunali, definendo le modalità secondo cui le finalità dell'amministrazione devono tradursi in politiche e progetti. Tale strumento nasce in concomitanza con la formazione della legge regionale n. 9/99 relativa alla "Disciplina dei programmi integrati di intervento" e proprio da questi programmi deriva il carattere fondamentale e distintivo del Documento: l'indebolimento del valore cogente delle previsioni di piano. Esso infatti non si sostituisce al piano, in quanto rappresenta un documento di indirizzo con il carattere di proposta politica e preludio alla pianificazione strategica, ma lo indebolisce, in quanto prevede la possibilità di proporre programmi integrati di intervento anche in contraddizione con le previsioni di piano. Il principio affermato è quello delle coerenza agli obiettivi piuttosto che della conformità a prescrizioni precostituite e spesso inadatte alla situazione contingente, con la finalità esplicita di facilitare la proposta di nuove politiche e progetti, anche se non previsti da norme e regole vigenti, purché siano ben argomentati. Il fine ultimo, anche in questo caso, è quello della flessibilizzazione del piano²⁴¹ per facilitare l'adeguamento delle previsioni e delle norme ai mutamenti del contesto attraverso la formulazione, all'interno del *Documento di inquadramento*, di una serie di criteri-obiettivo finalizzati

²⁴⁰ Durante il processo di adozione del piano vengono meno alcuni principi che lo avevano strutturato, in primo luogo l'applicazione della perequazione secondo un'impostazione di tipo riformista. Anche i progetti urbani risultano indeboliti, in quanto obbligatori solo per le nuove centralità e non per la "città della riqualificazione" (Cecchini, 2003). Per una ricostruzione delle vicende dell'adozione del piano si rimanda a Talia (2000), Campos Venuti (2003a/b), Arona (2003) e al servizio "La nuova fase del processo di piano a Roma" in *Urbanistica Informazioni* n. 189 (2003), in particolare ai contributi di Contardi, Talia, Campos Venuti e Cecchini.

²⁴¹ «Il cambiamento introdotto nel rapporto tra progetto e piano è sostanziale: mentre nel rapporto tradizionale i progetti devono essere conformi al piano, nella situazione di previsioni senza valore cogente il piano fissa con riferimento ai suoi criteri-obiettivo le prestazioni che devono essere soddisfatte dai progetti, e le norme per la progettazione possono essere in gran parte decise al momento dell'intervento, con una flessibilità che trova il suo limite solo nelle regole generali predisposte dal piano» (Mazza, 2003a, p. 245).

alla valutazione dell'ammissibilità delle proposte di intervento, che possono essere di matrice sia pubblica che privata (Mazza, 2001)²⁴².

Il caso di Milano è stato molto dibattuto, in quanto sembra apportare una forte destabilizzazione rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistica tradizionale. Il piano regolatore, inteso come strumento di regolamentazione di diritti del suolo, mantiene la propria cogenza nelle parti della città già conformate, mentre nelle aree di trasformazione sembra venire meno ed essere soppiantato dal rapporto che viene a crearsi tra la strategia, espressa dal Documento, ed i programmi, che ne rappresentano il momento operativo. Tale rapporto sembra dunque asimmetrico (Salzano, 2002) in quanto garantisce certezze nelle aree di conservazione, dove permangono i vincoli imposti dal Prg, mentre rischia di portare alla *deregulation* del piano (Campos Venuti 2001, Oliva 2001a/b) nelle parti di trasformazione, dove i programmi integrati possono avere il sopravvento sui vincoli del piano, perché siano coerenti con la strategia del Documento²⁴³.

In letteratura, le due esperienze di Roma e Milano vengono generalmente contrapposte, in quanto antesignane di due modalità differenti di concepire il piano e gli strumenti per attuarlo, all'interno del più ampio e controverso dibattito che ha interessato sia la tensione verso una riforma della legge urbanistica nazionale, non ancora attuata ma recepita con modalità differenti dalle Regioni, sia le vicende che si inseriscono su questa linea (come quelle romane) e che vi si discostano (quelle milanesi). Al di là di questo dibattito, le linee di tendenza citate in riferimento all'assimilazione dei programmi complessi in Italia, seppur non esaustive, permettono di effettuare un'importante riflessione sul rapporto tra piano, programma e strategia.

L'inserimento dei programmi complessi nell'architettura degli strumenti di governo del territorio effettuato dalle Regioni, così come il tentativo di assimilarne alcuni caratteri che li hanno contraddistinti, sembrano esplicitarne la piena assimilazione. Le prime due tendenze rappresentano dunque due risvolti della stessa medaglia: come l'innovazione tecnologica diventa prodotto di massa – e cessa, di per sé, di essere innovativa, per diventare prodotto ordinario e quotidiano –, così è per i programmi complessi. All'interno di un apparato di piano riformato, strutturato in una componente strategica e strutturale, i programmi complessi diventano lo strumento principe per garantire operatività al piano. In questo senso vengono meno alcuni presupposti che avevano caratterizzato l'innovazione della programmazione complessa, come la possibilità di derogare al piano, perché si inseriscono in un quadro coerente di regole strutturali e operative, ma permangono i principi ispiratori dell'integrazione, della complessità, della concertazione tra pubblico e privato. Nelle leggi regionali di nuova generazione, dunque, i programmi complessi si inseriscono in un apparato riformato, stabilendo un rapporto di reciprocità con gli altri strumenti di governo del territorio.

Nei contesti locali che li recepiscono e li utilizzano, i programmi complessi rappresentano, allo stesso modo, uno strumento operativo «necessario e transitorio» (Leone, 1996) per superare i limiti del vecchio Prg in assenza di una riforma del sistema

²⁴² Anche in questo caso si propone un breve accenno alla vicenda finalizzato a comprendere le differenti modalità di assimilazione della programmazione complessa, ma senza pretese di esaustività. Per un approfondimento relativo al *Documento di inquadramento* e alla vicenda milanese, si rimanda all'introduzione di Mazza al documento originario (Comune di Milano, 2001) e a Mazza (2001, 2002 e 2003a). Per comprendere i principi ispiratori della vicenda Milanese, si veda Mazza (1994 e 1998).

²⁴³ Forti critiche al modello Milanese sono espresse da Radicioni e Lucco Borlera (2001), De Lucia (2001), Campos Venuti (2001), Oliva (2001a/b), Salzano (2002). Si veda anche Mazza (2002), dove l'autore argomenta contro le critiche più ricorrenti alle procedure introdotte dal Documento.

di pianificazione: in particolare, per Oliva (2001b), l'inserimento nel nuovo piano di Roma di 11 Programmi di recupero urbano ex art. 11 della L. 393/93 rappresenta la «dimostrazione concreta che questi strumenti, nati come antagonisti del piano regolatore, possano essere utilizzati egregiamente all'interno di un processo urbanistico, naturalmente diverso dal modello del passato» (Oliva, 2001b, p. 52).

Il caso di Milano - peraltro unico in Italia - rappresenta invece un primo esperimento verso l'articolazione del sistema di pianificazione in strategie, piani e progetti, proposta a più riprese da Mazza (1994, 1998, 2003b). Egli prospetta una distinzione formale tra le tre funzioni della pianificazione, con risvolti importanti soprattutto dal punto di vista della forma e della natura cogente del piano: «In particolare, il piano diverrebbe la descrizione del presente noto e non sarebbe più il disegno del futuro desiderato; previsioni e istanze di cambiamento sarebbero trasferite alle strategie, che assumerebbero la forma di testi programmatici vincolanti solo politicamente; infine, i progetti costituirebbero le proposte operative di trasformazione in attuazione di linee strategiche (non necessariamente congruenti con quelle formalmente approvate)» (Mazza, 1994, p. 54).

In tutti i casi permangono degli elementi di criticità che mettono in dubbio il futuro dei programmi complessi così come sono stati concepiti fino ad ora, come strumenti per derogare al piano e flessibilizzarne le procedure, secondo un processo di *stop and go*. Nel caso del recepimento degli strumenti della programmazione complessa nelle leggi urbanistiche regionali o nei contesti locali che li fanno propri, questi programmi rischiano di essere ridotti a meri strumenti attuativi del piano. Nel caso di Milano, invece, proprio i programmi complessi sembrano minare il potere cogente del piano, con il rischio che si perda una visione strategica e unitaria²⁴⁴ e che prevalga la discrezionalità politica nella scelta dei programmi da realizzare (Oliva, 2001b).

Non è questa la sede per indicare quale di queste tendenze possa dimostrarsi maggiormente appropriata. Tuttavia potrebbe essere utile un ragionamento relativo ai modelli di programmi complessi che traspaiono o che potrebbero averle ispirate.

Le leggi regionali, infatti, sembrano considerare come modello di riferimento un generico “programma integrato” o “complesso”, che riassume al suo interno tutti i caratteri dei programmi di carattere urbano che si sono avvicinati nel corso dell'ultimo decennio²⁴⁵. Le realtà locali che li assimilano, inseriscono all'interno del proprio apparato di piano gli stessi programmi di derivazione nazionale, come i Priu e i Contratti di quartiere, o regionale, come Pii e Pru, o elaborano all'interno dell'apparato normativo del piano programmi originali, basati sul modello del programma integrato. Così è stato nel caso di Roma, che si è avvalso di ambedue le modalità²⁴⁶. In entrambi i

²⁴⁴ Nel documento strategico non sono espresse priorità a fronte di obiettivi strategici vaghi (Curti, 2001).

²⁴⁵ La legge regionale Toscana n. 5/95 prevedeva il Programma integrato di intervento come strumento operativo del piano strutturale (artt. 29 e 30). La revisione di questa legge con la nuova legge regionale di governo del territorio n. 1/2005, approvata il 3 gennaio 2005, cambia tale dicitura in “Piani complessi d'intervento” (artt. 56 e 57). Emblematica la legge di governo del Territorio della Regione Basilicata n. 23/99, che all'art. 19 riguardante i “Piani e programmi complessi” si limita ad elencare tutte le denominazioni di programmi complessi emerse nel decennio (Programmi integrati, Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di quartiere, Progetti urbani), esclusi i Prusst.

²⁴⁶ In particolare, l'art. 17 delle NTA istituisce il “Programma Integrato”, con «la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, il finanziamento e la gestione privata di opere pubbliche» (Comune di Roma, 2003).

casi, il riferimento è rappresentato da programmi di carattere specificatamente urbano, mirati ad intervenire in ambiti di riqualificazione e di trasformazione nei termini della fattibilità e della flessibilità.

Il caso Milanese, pur improntato dalle stesse esigenze, sembra invece maggiormente ispirato da strumenti di carattere territoriale come i Prusst, in quanto tenta di stabilire un rapporto circolare tra strategie e programmi: «le strategie sono quadri di riferimento generali; sono soprattutto il tentativo di attribuire un senso complessivo alle trasformazioni specifiche sviluppate dai progetti e dalle politiche. Tra la selettività dei progetti e la comprensività delle strategie esiste un legame inscindibile» (Mazza, 2003b, p. 56). Nella distinzione tra piani, progetti e strategie, proprio i Prusst rappresentano quasi una commistione tra strategia e progetti, in quanto contengono al loro interno sia il quadro di riferimento per perseguire la coerenza e la compatibilità delle scelte e per organizzare la cooperazione degli attori e la costruzione del consenso, sia i progetti e le politiche di massima e operative attraverso i quali sviluppare tali strategie. Ciò determina un forte sfaldamento delle gerarchie tra scale territoriali, in quanto i programmi assumono ambiti di competenza diversi e compresenti allo stesso tempo, proprio in ragione di questa commistione tra dimensione strategica di livello territoriale e dimensione progettuale di livello locale.

In questo quadro, il rapporto di progetti e strategie con il piano è ancora irrisolto: a Milano, il piano rimane sullo sfondo, in quanto «la funzione strategica e di progettazione sono orientate al cambiamento e all'innovazione» (Idem, p. 58) anche attraverso il cambiamento delle regole conservative, che portano all'indebolimento e alla perdita di coerenza del piano. Tuttavia, altri esempi inducono a ipotizzare che il rapporto tra progetti e strategie, laddove trova terreno fertile, possa determinare un circolo virtuoso anche in presenza del piano. E' il caso, ad esempio, del Prusst "Terre Senesi", dove i progetti presentati nell'ambito del Prusst sono operativi rispetto alle strategie del Ptcp, e contengono anche al loro interno il quadro di coerenza per la valutazione della rispondenza delle previsioni del programma e del piano di riferimento agli obiettivi (Cfr. par. 5.3.4). Il programma complesso, in questo caso, ha una forte valenza di framework, di mosaico all'interno del quale verificare la coerenza delle previsioni di piano con gli obiettivi del Ptcp.

In questo panorama, le prospettive per la programmazione complessa risultano difficilmente delineabili in un fase come quella odierna, in cui è evidente la crisi della loro potenzialità innovativa e la stagnazione dell'impulso propulsivo che li aveva caratterizzati. Gli stessi "addetti ai lavori" si chiedono se la programmazione complessa riuscirà a superare questa stagnazione²⁴⁷. Alla luce delle diverse ed eterogenee esperienze di assimilazione della programmazione complessa precedentemente descritte, sembra difficile stabilire una direzione univoca.

Rispetto alla specializzazione in tre grandi famiglie di programmi e di progetti d'area prospettata da Palermo (2002)²⁴⁸, sembra piuttosto interessante parlare di *funzioni* diverse della programmazione complessa, che può avere ruoli differenti rispetto al piano a seconda della scala a cui interviene:

- a scala urbana, i programmi integrati o complessi ed i loro meccanismi tendono ad essere assimilati tra gli strumenti operativi, se non attuativi, del piano. Solo in alcuni

²⁴⁷ Cfr. l'intervento di Michele Talia nell'ambito della 5° Rassegna Urbanistica Nazionale, nella sessione di dibattito relativa a *Concertazione, negoziazione, valutazione e pianificazioni separate*.

²⁴⁸ I programmi integrati per interventi di natura quasi ordinaria; programmi simili a Urban per la rigenerazione di aree urbane in crisi; programmi simili ai Prusst e ai progetti territoriali integrati per le azioni di sviluppo territoriale di area vasta.

casi particolari, come quello Milanese, tendono a destabilizzarne la coerenza diventando il motore della trasformazione: in generale, si assiste piuttosto ad una progressiva integrazione tra gli strumenti complessi e quelli tradizionali, che va verso una sempre maggiore operatività del programma complesso rispetto al quadro strutturale delineato dal piano;

- a livello territoriale, invece, la funzione strategica espressa dalla programmazione complessa può trovare un utile modello nei Prusst e, a maggior ragione, nei Pit.

A scapito di questa esemplificazione, sembra lecito domandarsi se e quali prospettive di sopravvivenza hanno i programmi complessi alla luce del quadro istituzionale attuale.

6.2.3 Italia ed Europa: la legge obiettivo per le città e la nuova programmazione dei fondi strutturali UE

Nel panorama italiano, l'era dei programmi complessi sembra avviarsi a conclusione non solo a causa della crisi della loro innovatività, ma soprattutto a causa dell'assenza di risorse – sintomo, forse, di carenza di interesse? - per la programmazione complessa. I fondi destinati ai programmi in corso vanno esaurendo, nuovi programmi complessi sono stati per lo più esclusi dai capitoli di spesa delle finanziarie degli ultimi anni del nuovo secolo.

Lo dimostra la vicenda dei “Programmi di riabilitazione urbana”, ex art. 27 della legge 166/02, volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, che ad oggi non hanno ancora trovato un finanziamento. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva chiesto, nell'ambito del Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) per il 2005, lo stanziamento di 200 milioni di euro per il triennio 2005-2007 per il lancio di questi programmi, ma tale finanziamento non compare nel testo della finanziaria approvato dal senato il 29/12/2004.

Allo stesso modo, non trova finanziamenti il «fondo pilota pubblico-privato», che dovrebbe rappresentare l'elemento propulsivo della nuova “Legge obiettivo per le città”. Si tratta di una legge simile alla “Legge obiettivo” n. 443/2001²⁴⁹ che prevede l'intervento diretto dello Stato per grandi infrastrutture quali corridoi stradali e ferroviari interventi sui principali sistemi idrici, difesa della laguna veneta, collegamento stabile dello stretto di Messina.

Il testo della “Legge obiettivo per le città” messo a punto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo territoriale (Dicoter)²⁵⁰ prevede l'individuazione, da parte del Governo, d'intesa con le Regioni, delle «aree urbane strategiche e di preminente interesse nazionale» (art. 1, comma 1) cui destinare un programma di riqualificazione «in grado di accrescerne le potenzialità competitive a livello nazionale e internazionale, con particolare riferimento al sistema europeo delle città».

Il programma di interventi si pone in continuità con la programmazione complessa precedente: le influenze delle innovazioni carpite dalle esperienze precedenti sono notevoli, e sintomo dell'avvenuto apprendimento –inteso, come si è detto, come apprendimento finalizzato. Il programma presenta infatti tutti gli ingredienti tipici dei

²⁴⁹ Legge 21 dicembre 2001 n. 443 denominata “Legge obiettivo” relativa alla *Delega al governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*.

²⁵⁰ Il dipartimento è diretto da Gaetano Fontana, che ha seguito tutti i programmi straordinari di riqualificazione, dai Pru ai Prusst, ed ha lanciato i progetti di riabilitazione urbana.

programmi precedenti: un piano integrato di interventi che deve essere definito attraverso modalità di individuazione di Comuni e progetti improntate all'intesa con ciascuna Regione e/o a meccanismi di tipo concorrenziale, come l'apertura di un bando nazionale destinato direttamente ai Comuni, che porti alla selezione delle proposte migliori.

Per la formazione del piano degli interventi, il Comune promotore può costituire «anche con la partecipazione della Provincia, della Regione, di altri enti e amministrazioni pubbliche e di soggetti privati» società per azioni «per progettare, realizzare e gestire i programmi» (art. 1, comma 11). Il partenariato pubblico-pubblico e pubblico-privato si basa inoltre su di un mix di strumenti finanziari che possono apportare risorse al programma. Esso può essere finanziato, oltre che dalle risorse statali e da quelle regionali e locali, da altri quattro strumenti:

1. dismissione del patrimonio disponibile dello Stato, delle Regioni e degli enti locali per la realizzazione delle opere pubbliche ovvero concessione del diritto di superficie per lo svolgimento di attività di interesse generale;
2. trasferimento di diritti edificatori e istituzione di apposito registro;
3. incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana;
4. misure fiscali sugli immobili e strumenti di incentivazione del mercato della locazione.

Il Fondo pubblico-privato, che dovrebbe essere istituito presso il ministero dell'Economia, rappresenta la principale fonte finanziaria dell'intera legge. Tuttavia, il mancato finanziamento nella finanziaria 2005 fa sì che la politica per le città abbozzata dal Governo sia destinata a restare un annuncio ed a demandare l'operatività a tempi migliori.

Ciò nonostante, in questo disegno di legge, che si fa portatore delle principali innovazioni della programmazione complessa maturate fino ad oggi, può essere letta una certa volontà di continuazione dell'esperienza, di messa a frutto dell'innovazione appresa attraverso le buone pratiche. Volontà cui, purtroppo, manca un supporto politico forte.

Occorre rilevare come la legge obiettivo per le città riprende le istanze della pianificazione complessa ma in un'ottica di area vasta: segno che la continuità viene stabilita soprattutto con i programmi di terza generazione, i Prusst ed i Pit.

Proprio questi ultimi, infatti, sono promossi dal Ministero in quanto ritenuti degni successori dei Prusst (Fontana, 2002). In un'ottica sempre più improntata alla programmazione regionale nell'ambito dei fondi strutturali europei, sembrano essere questi gli strumenti di programmazione complessa del futuro, piuttosto di finanziamenti e bandi episodici di livello nazionale che, ancora una volta, non hanno ottenuto un riscontro nella programmazione finanziaria nazionale.

Il finanziamento per programmi ad hoc sembra venire meno anche nell'ambito delle politiche di interesse comunitario. Programmi di iniziativa comunitaria della portata di Urban, oggi alla seconda tornata, sembrano destinati a drastici ridimensionamenti, a causa della generale razionalizzazione delle risorse necessaria a garantire l'ingresso dei paesi dell'Est (Cfr. par. 2.1). La terza relazione sulla coesione economica *Un nuovo partenariato per la coesione* presentata dalla Commissione Europea (Ce, 2004) rileva, infatti, quale conseguenza dell'ampliamento dell'Unione a 25, una sostanziale

amplificazione delle disparità regionali²⁵¹. Allo scopo di razionalizzare la gestione dei fondi strutturali, il Rapporto prevede il riassorbimento delle iniziative all'interno di tre priorità comunitarie: convergenza, competitività e cooperazione territoriale²⁵². In questo contesto, le esperienze maturate in ambito europeo e già esaurite (Ppu) o destinate ad esaurirsi (Urban II) sono destinate ad essere ricomprese con il loro bagaglio di esperienze in un più approfondito e collimato utilizzo dei Fondi Strutturali al fine del miglioramento urbano: «prendendo il via dai punti di forza dell'iniziativa Urban, la Commissione intende dare il giusto rilievo alle problematiche urbane attraverso la loro piena integrazione nei programmi di azione» (Ce 2004, p. xxxi)²⁵³.

Si tratta di una previsione che implica un nuovo modo di vedere la città, non più come target di programmi specifici ed occasionali, ma come asse all'interno di politiche integrate. In questo senso, la città diventa «the heart of european policy and policy making», come ribadito nell'ambito dell'Incontro informale tra i Ministri per il governo del territorio tenutosi a Rotterdam lo scorso 29 Novembre 2004.

Il progressivo venir meno dei programmi complessi sembra quindi riconducibile, più che al riproporsi di finanziamenti episodici per programmi innovativi, alla ricerca di coerenza tra l'intervento nelle città al fine del miglioramento urbano e gli altri interventi previsti nell'ambito dei Fondi Strutturali.

In questo senso, in Italia una nuova era della programmazione complessa sembra essere rappresentata da strumenti come i Progetti integrati territoriali (Pit), che si inseriscono nell'ambito della struttura dei programmi operativi regionali finanziati dai fondi strutturali nelle regioni ex obiettivo 1 (cfr. par. 3.2.8). I Pit si configurano come programmi funzionali alla messa a sistema di diversi assi di intervento con un approccio di tipo trasversale; le principali caratteristiche di questi programmi sono dunque rappresentate dall'integrazione progettuale e dal riferimento al territorio in quanto destinatario delle azioni e contesto in cui stimolare le potenzialità latenti. Si tratta di due elementi di novità fondamentali nel contesto della programmazione per lo sviluppo, che li porta quasi a delinearli come eredi dei Prusst ad una scala territoriale ancora più ampia, e con finalità più estese. Essi mirano infatti ad assicurare un adeguato riconoscimento ad interventi strutturati intorno ad un'idea guida esplicitata e condivisa, per elaborare un sistema di attuazione unitario, organico e integrato, in grado di semplificare la gestione e consentire il raggiungimento degli obiettivi nei tempi previsti.

In questo sistema, la città rappresenta uno degli assi di intervento, le cui azioni dovranno essere integrate con le politiche provenienti dagli altri settori di sviluppo.

²⁵¹ Ciò è determinato dal fatto che il 92 % degli abitanti dei nuovi Stati membri vive in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione a 25 e con tassi di occupazione di molto inferiore alla media UE. Di conseguenza, il PIL medio dell'UE 25 sarà inferiore a quello dell'UE 15, per cui alcune regioni prima finanziate dai Fondi Strutturali a valere sull'obiettivo 1 (aree in ritardo di sviluppo), non potranno più avvalersi di tali sovvenzioni. Per un approfondimento, si rimanda ai par. 1.1.2 e 1.1.3.

²⁵² In particolare, la *Convergenza* implica il sostegno della crescita e della creazione di impieghi nelle regioni e negli Stati membri meno avanzati, recependo le istanze dell'obiettivo 1. L'obiettivo 2, riguardante il sostegno a zone in declino, è ripreso nel concetto di *Competitività regionale*, perseguibile attraverso l'anticipazione e la promozione del cambiamento. Infine, la *Cooperazione territoriale* è l'ambito all'interno del quale maturano le istanze innovative apprese nella precedente esperienza dell'iniziativa *Interreg*, che diventa dunque un'obiettivo prioritario della politica di coesione dopo il 2006.

²⁵³ «A tal fine, all'inizio del prossimo periodo di programmazione, ogni Stato membro sarà chiamato a proporre un elenco di aree urbane che trarrebbero beneficio da un'azione specifica nell'ambito dei programmi» (Ce 2004, p. xxxi).

La questione problematica sembra riguardare proprio il trattamento della città come asse, per comprendere come potrebbe essere messo a frutto e quale apporto potrebbe derivare dalla programmazione complessa. A questo riguardo sarebbe interessante verificare, nei Progetti integrati territoriali in corso di realizzazione, come è stato trattato l'asse città e quali sono effettivamente le ricadute della programmazione dei fondi strutturali nell'ambito delle politiche urbane attivate attraverso questi strumenti. Si tratterebbe, cioè, di comprendere se effettivamente le previsioni della programmazione strutturale 2007-2013 potranno avvalersi di strumenti integrati come i Pit per finanziare politiche europee anche al di fuori di interventi specifici per la città²⁵⁴.

In conclusione, molti elementi di attualità politica lascerebbero intendere che l'esperienza della programmazione complessa si avvii all'estinzione, ovvero segua un'evoluzione che va sempre meno verso programmi occasionali ed episodici, privilegiando piuttosto soluzioni di programmazione strategica simile alla programmazione per lo sviluppo. Non è un caso che l'UE inserisca gli interventi per la città nell'ambito della programmazione nazionale e regionale dei fondi strutturali 2007-2013.

A livello nazionale, i tentativi di lanciare nuovi episodi di programmazione complessa, come i programmi di riabilitazione urbana e la legge obiettivo per le città, sembrano procedere con maggiori difficoltà rispetto al passato. Anche in questo caso, le prospettive guardano piuttosto all'assimilazione degli elementi di innovazione apportati dalla programmazione complessa in un'ottica sempre più orientata alla sinergia tra politiche urbane, ponendo l'importante e ancora irrisolta questione del rapporto tra piano, pianificazione strategica e programmazione complessa.

In questo quadro, l'analisi delineata in merito alle innovazioni maturate nel contesto italiano, può rappresentare un contributo alla riflessione scientifica relativa all'evoluzione degli aspetti istituzionali e operativi delle politiche urbane in Europa.

²⁵⁴ Data l'ampiezza della tematica ed i risvolti che ne derivano, non è questa la sede per un approfondimento. Tuttavia, occorre sottolineare l'importanza di verificare se effettivamente le previsioni della programmazione strutturale 2007-2013 possono avvalersi di strumenti integrati come i Pit per finanziare politiche europee anche al di fuori di interventi specifici per la città. Sarebbe interessante uno studio specifico di cosa è stato previsto sull'asse "città", come sono stati definiti gli interventi e se sono stati veramente significativi.

BIBLIOGRAFIA TEMATICA

1. Elementi di contesto della programmazione complessa

- Apreda I. (2003), "Nuovi orientamenti nelle politiche urbanistiche: soggetti, ruoli e procedure negli strumenti 'anomali' per la riqualificazione urbana e lo sviluppo territoriale", in: Savino M. (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio*, cit., pp. 37-86.
- Balducci A. (1998), "Come cambiano i mestieri dell'urbanista in Italia", in *Territorio* n.7, pp. 7-115.
- Balducci A. (2000), "Le nuove politiche della *governance* urbana", *Territorio*, n. 13, pp. 7-15.
- Barbanente A. (2002), "La pianificazione territoriale in contesti in mutamento", *Urbanistica*, n. 119, pp. 3-6.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Angeli, Milano.
- Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.58, pp. 111-142.
- Bobbio L., Zeppetella A. (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Angeli, Milano.
- Bolocan M.G., Pasqui G. (1996), "Urbanistica e analisi delle politiche pubbliche. Profili di un dialogo", in Bolocan M.G., Borelli G., Moroni S., Pasqui G., *Urbanistica e analisi delle politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Borri D. (2000), "Rigenerare città e ambienti per il mercato o per pluralità di vite?", *Urbanistica*, n.114, pp. 3-10.
- Brunetta G. (1997), *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Alinea, Firenze.
- Calvaresi C. (1998), "La nuova domanda di pianificazione", in *Territorio*, n. 7, pp. 61-64.
- Campos Venuti G. (1990), "Una legge che sembra pensata per una generazione fa: quella dell'espansione", *Documenti del territorio* n.17/18, pp. 22-28.
- Campos Venuti G., Oliva F. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Bari.
- Cassese S. (2002), *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari.
- Ceccarelli P. (1988), "Dopo l'ideologia del planning", in *Casabella* n. 487.
- Ceccarelli P. (2000), "Riflessioni sulla riqualificazione urbana", *Urbanistica*, n.115, pp. 121-126.
- Commissione Europea (1991), *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Comunicazione della Commissione, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Commissione Europea (1994), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Comunicazione della Commissione, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Commissione Europea (1997a), *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Comunicazione della Commissione, COM (97) 197.
- Commissione Europea (1997b), *Agenda 2000. per un'unione più forte e più ampia*, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Commissione Europea (1998), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, Comunicazione della Commissione, COM(1998) 605.
- Commissione Europea (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Commissione Europea (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione*. Terza relazione sulla coesione economica e sociale, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Commissione Europea (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Convenzione Europea (2003), *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, CONV 850/03, Lussemburgo.
- Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Formez/Donzelli, Roma.
- Criscuolo A., Sgherri R. (2001), "Il quadro dei finanziamenti comunitari e nazionali", in Roda R., Segnalini O., *Riqualificare le città e il territorio*, cit., pp. 273-304.

- Curti F. (2001), "Valutazione strategica e programmi complessi: il caso dei Prusst", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 70, pp. 189-204.
- Dansero E., Giaimo C., Spaziantè A. (2000), *Se i vuoti si riempiono*, Alinea, Firenze.
- Dematteis G. (1997), "Le città come nodi di reti: la transizione urbana in una prospettiva spaziale", in Dematteis G., Bonaverò P. (a cura di), *Il sistema italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna.
- Dematteis G. (2000), "Il territorio delle politiche nell'Unione europea", in Janin Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea*, cit., pp. 139-150.
- Dematteis G. (2002), "L'Italia in Europa: rischi e opportunità di una politica delle rappresentazioni territoriali", in *Urbanistica* n.119, pp. 28-31.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1989), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.
- Dente B., Bobbio L., Fareri P., Morisi M. (1990), *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Il Mulino, Bologna.
- Fedeli V. (2003) "Scende ridendo e sale piangendo. Sulla costruzione di una tesi di dottorato", in *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 13, pp. 61-67.
- Franz G. (2001), "La città: riqualificare, trasformare, rinnovare. Strumenti e recenti politiche di riqualificazione urbana", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 70, pp. 5-18.
- Fregolent L., Indovina F., Savino M. (2000), *1950-2000. L'Italia è cambiata*, FrancoAngeli, Milano.
- Gabrielli B. (1982), "Punto e a capo per il riuso" in *Urbanistica Informazioni*, n.74, pp. 2-8.
- Gabrielli B. (1996), "Prefazione" in Cinà G., *L'innovazione del piano. Temi e strumenti urbanistici a confronto*, FrancoAngeli, Milano, pp. 7-12.
- Gabrielli B. (2001), "Difficoltà politiche e difficoltà tecniche. I tempi della riqualificazione urbana e i tempi dell'amministrazione", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 70, pp. 219-227.
- Geertz C. (1999), *Mondo globale, mondi locali*, Il Mulino, Bologna.
- Governa F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Janin Rivolin U. (2000) (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea: esperienze, analisi, riflessioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Janin Rivolin U. (2002), "L'innovazione comunitaria", in *Urbanistica* n. 119, pp. 25-27.
- Janin Rivolin U. (2003), "Nuovi soggetti o nuove responsabilità? L'intervento territoriale comunitario come campo di interpretazione", in Moccia G.D., De Leo D., *I nuovi soggetti della pianificazione*, Atti della VI Conferenza Nazionale SIU, FrancoAngeli, Milano.
- Karrer F., Moscato M., Ricci M., Segnalini O. (1998), *Il rinnovo urbano*, Carrocci, Roma.
- Laino G. (2000), "Il programma Urban in Italia", in Janin Rivolin U., *Le politiche territoriali dell'Unione europea*, cit., pp. 69-97.
- Laino G. (2001), "Condizioni per l'efficacia dei programmi di riqualificazione nell'ottica dello sviluppo locale", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 70, pp. 137-165.
- Manzo R. (2000), "Lo Ssse nel contesto della programmazione territoriale nazionale", in Janin Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea*, cit., pp. 31-44.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, FrancoAngeli, Milano.
- Moscato M., (1998), "I programmi di recupero urbano e di riqualificazione urbana", in Karrer, Moscato, Ricci, Segnalini, *Il rinnovo urbano*, cit., pp. 73-94.
- Ombuen S., (1997), "Innovazione procedurale e innovazione urbanistica", in: Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, *I programmi di riqualificazione urbana*, (a cura di B. Latini), Inu edizioni, Roma, pp. 38-42.
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Padovani L. (2002), "Il concetto di azione integrata", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 66-87.
- Palermo P.C. (2000), "Orientamenti e limiti territoriali delle politiche comunitarie", in Janin Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea*, cit., pp. 151-164.

- Palermo P. C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Perulli P. (2000), *La città delle reti*, Bollati Boringhieri, Torino
- Piroddi E. (2000), "Le nuove forme del piano", in *Urbanistica* n. 114, pp. 33-44.
- Putnam R.D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.
- Roda R., Segnalini O. (2001), *Riqualificare le città e il territorio. Contenuti, risultati raggiunti e potenzialità dei programmi complessi*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Salone C. (1997), "Le politiche urbane e territoriali nell'Europa comunitaria", in Dematteis G., Bonaverò P. (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, bologna, pp. 67-118.
- Salone C. (1999), *Il territorio negoziato*, Alinea, Firenze.
- Salone C. (2000), "Dallo Ssse all'Espon: prove generali di una comunità sciantifica", in Janin Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea*, cit., pp. 13-30.
- Salzano E. (1993), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica. 1942-1992*, Editori Riuniti, Roma.
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari.
- Savino M. (2001), "Slumming. Potenzialità, limiti ed alcune questioni ancora insolute della programmazione complessa", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 70, pp. 93-132.
- Savino M. (2003), (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, FrancoAngeli, Milano.
- Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino
- Talia M. (1995), "L'affermazione delle procedure innovative nel governo del territorio: prime riflessioni teoriche in forma di postilla", in Bianchi G., Strappini R., Talia M., *Innovazione in urbanistica a Genova e Milano*, Gangemi, Roma, pp. 121-127.
- Talia M. (2003), *La pianificazione del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Tosi A. (2000), "Urban e le politiche sociali", in Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, (2000), *Programma Urban-Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Inu edizioni, Roma, pp. 114-117.
- Ugolini P. (2000), "Le politiche di riqualificazione a scala urbana", in *Territorio* n.14, pp.7-9.
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Urbani P., (2001), "La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario. Problemi aperti nell'urbanistica consensuale", *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 70, pp. 205-217.

2. Riflessioni sul concetto di innovazione

- Antonelli C. (1996), *Fondamenti di economia dell'innovazione*, Theleme, Torino.
- Aprèda I. (2003), "Nuovi orientamenti nelle politiche urbanistiche: soggetti, ruoli e procedure negli strumenti 'anomali' per la riqualificazione urbana e lo sviluppo territoriale", in: Savino M. (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio*, cit., pp. 37-86.
- Axelrod R. (1985), *Giochi di reciprocità. L'insorgenza della cooperazione*, Feltrinelli, Milano
- Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.
- Battaglion M. R., (2002), "Modelli neoclassici di R-S, strategia di impresa e struttura di mercato", in Malerba F., *Economia dell'innovazione*, cit., pp. 53-82.
- Becattini G. (2000), *Il distretto industriale. Un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, FrancoAngeli, Milano.
- Calvaresi C., Caudo G. (1998), "Efficacia della pianificazione: percorsi di ricerca", in *Urbanistica*, n. 110, pp. 6-48.
- Crosta P. L. (1983), "Anomalia e innovazione: come si coniugano nelle politiche pubbliche e private di produzione del territorio", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 17, pp. 39-58.
- Crosta P. L. (1984), "Forme anomale di urbanizzazione e la questione del governo del mutamento", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 21, pp. 12-28.
- Dente B. (1989), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.

- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Ferraro G. (1997), "Efficacia e innovazione", in Nigro G., *Urbanistica innovazione possibile*, cit., pp. 71-82.
- Guellec D. (1999), *Economie de l'innovation*, La Découverte, Parigi.
- Indovina F. (1994), "Intenzionalità e innovazione nella pianificazione territoriale", in *Critica della razionalità urbanistica*, n.2, pp. 56-62.
- Innes J. E. e Booher D., (1999), "Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning", in *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, n. 4, pp. 412-424.
- Karrer F. (1997), "Per l'innovazione di prodotto dopo tanto ragionare di innovazioni di processo", in Nigro G. (a cura di), *Urbanistica innovazione possibile*, Gangemi, Roma, pp. 131-139.
- Khun A. (1969), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino.
- Lanzara R., Ferrucci L., (1997), "Tecnologia e processi di innovazione nei distretti industriali", in Varaldo R., Ferrucci L., *Il distretto industriale tra logiche di impresa e logiche di sistema*, Francoangeli, Milano, pp. 149-185.
- Lindblom Ch. E. (1965), *The Intelligence of Democracy. Decision making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
- Malerba F., (2002), *Economia dell'innovazione*, Carocci, Roma.
- Malerba F., Orsenigo L. (2002), "Modelli evolutivi di innovazione e dinamica industriale", in Malerba F., *Economia dell'innovazione*, cit., pp. 109-138.
- March J.G. (1993), "Razionalità limitata, ambiguità e tecnica della scelta", in March J.G., *Decisioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, pp. 356-365.
- Mazza L. (1998), "Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici", in *Urbanistica*, n. 110, pp. 6-48.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2002), *Valutazione in Itinere del Programma Urban I*.
- Montobbio F. (2002), "Istituzioni e attività innovativa: i sistemi innovativi", in Malerba F., *Economia dell'innovazione*, cit., pp. 83-108.
- Nigro G. (1997), *Urbanistica innovazione possibile*, Gangemi, Roma.
- Olangero M., Ortona G., Saccomani S. (2001), "Indicazioni metodologiche e operative per la valutazione dei contenuti dei programmi", in Regione Piemonte e Università degli Studi di Torino, *Valutazione dei Pru della Regione Piemonte*, Rapporto intermedio di valutazione.
- Pasqui G. (1997), "Innovazione, istituzionalizzazione, interazione. Per una teoria delle pratiche della pianificazione territoriale", in *Critica della Razionalità Urbanistica*, n. 7-8, pp. 93-102.
- Perulli C. (1989), *Società e innovazione*, Il mulino, Bologna.
- Provasi G. (a cura di), (2002), *Le istituzioni dello sviluppo: i distretti industriali tra storia, sociologia ed economia*, Donzelli, Roma.
- Schumpeter J. A. (1971), *Teoria dello sviluppo economico*, Sansoni, Firenze.
- Simon H.A. (1967), *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino.
- Talia M. (1995), "L'affermazione delle procedure innovative nel governo del territorio: prime riflessioni teoriche in forma di postilla", in Bianchi G., Strappini R., Talia M., *Innovazione in urbanistica a Genova e Milano*, Gangemi, Roma, pp. 121-127.
- Usher P. (1954) *A History of Mechanical Inventions*, Beacon Press, Boston.
- Viesti G. (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Bari.

3. Le retoriche dell'innovazione nei documenti istitutivi

- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, FrancoAngeli, Milano.
- Cer (1995), *Guida ai programmi di riqualificazione urbana*.
- Commissione europea (1994), *Comunicazione agli stati membri per un'iniziativa comunitaria concernente le zone urbane (URBAN)*, Gazzetta ufficiale delle comunità europee, 94/C 180/02
- Commissione Europea (1991), *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Comunicazione della Commissione, Comunità Europee, Lussemburgo.

- Commissione europea (1996), *Programma di iniziativa comunitaria URBAN*, Gazzetta ufficiale delle comunità europee, COM 290/96
- Commissione Europea (1997), *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Comunicazione della Commissione, COM (97) 197.
- Commissione Europea (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Commissione Europea, DG XVI, (1996), *Projets Pilotes Urbains. Rapport Annuel 1996*, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Commissione Europea, DG XVI, (1998), *Articolo 10 del Fondo europeo di sviluppo regionale. Progetti pilota urbani. Serie II, 1997-1999. Descrizione dei progetti*, Comunità Europee, Lussemburgo
- Cremschi M. (2001), *I programmi Integrati. Opportunità e vincoli*, Formez e Donzelli, Roma
- Janin Rivolin U. (2000) (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea: esperienze, analisi, riflessioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Janin Rivolin U. (2002), "L'innovazione comunitaria", in *Urbanistica* n. 119, pp. 25-27.
- Janin Rivolin U. (2003), "Nuovi soggetti o nuove responsabilità? L'intervento territoriale comunitario come campo di interpretazione", in Moccia G.D., De Leo D., *I nuovi soggetti della pianificazione*, Atti della VI Conferenza Nazionale SIU, FrancoAngeli, Milano.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2000), *Linee Guida per l'implementazione dei progetti integrati nei programmi operativi ob. I*.
- Moccia F. D. (2002), "Concezioni e pratiche di partenariato", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2002a), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 88-115.
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Ricci M. (2000), "Federalismo e programmi integrati. L'evoluzione dei modelli e dei percorsi attivati dagli organismi regionali", in Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I programmi complessi*, cit., pp. 64-150.
- Roda R., Segnalini O. (2001), *Riqualificare le città e il territorio. Contenuti, risultati raggiunti e potenzialità dei programmi complessi*, Il Sole 24 Ore, Milano.

4. I programmi complessi nel dibattito italiano

- Apreda I. (2003), "Nuovi orientamenti nelle politiche urbanistiche: soggetti, ruoli e procedure negli strumenti 'anomali' per la riqualificazione urbana e lo sviluppo territoriale", in: Savino M. (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio*, cit., pp. 37-86.
- Avarello P. (1998), "Programmi complessi, innovazione e riforma", in *Urbanistica Informazioni*, n. 163, p. 4.
- Avarello P. (2000a), "La promozione dei Prusst in ambito nazionale: lo stato dell'arte", in Monte M., Vitillo P. (a cura di), "I Prusst in Lombardia: strategie, programmi, indirizzi progettuali", *Urbanistica Dossier* n. 31.
- Avarello P. (2000b), "Verso le politiche urbane", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (2000), *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, (a cura di Avarello P., Ricci M.), Inu edizioni, Roma, pp. 13-42.
- Avarello P. (2002), "Modelli e pratiche di costruzione delle politiche urbane", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 30-40.
- Balducci A. (2002), "Apprendere da Urban: verso nuove politiche urbane", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma urban e l'innovazione delle politiche urbane. Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti*, cit., pp. 17-21.
- Balducci A. (2003), "Il ruolo dell'Unione Europea nel contesto della qualità dello sviluppo della città e del territorio", intervento al XXIV convegno INU *Città e Regioni Metropolitane in Europa*, Milano, 26-27 luglio.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Angeli, Milano.

- Bruschi C. (1997), "Gli aspetti economici e l'innovazione", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 111-112.
- Calvaresi C. (1998), "La nuova domanda di pianificazione", in *Territorio*, n. 7, pp. 61-64.
- Calvaresi C., Caudo G. (a cura di), (1998), "Efficacia della pianificazione: percorsi di ricerca", in *Urbanistica*, n. 110, pp. 6-50.
- Campagna L. (1997), "Normativa regionale, pianificazione locale e programmi", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 31-33.
- Canevari A., Sampietro M., (2000), "I programmi complessi", *Territorio*, n.14, pp. 113-130.
- Carrano N. (1997), "Gli aspetti negoziali e gli strumenti di contrattazione", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 113-117.
- Carta M. (2002), "Le forme della città contemporanea: qualità urbana e sviluppo territoriale", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 137-158.
- Ceccarelli P., (2000), "Riflessioni sulla riqualificazione urbana", *Urbanistica*, n.115, pp. 121-126.
- Clementi A. (2002), "Dopo Urban. Verso una politica delle interdipendenze", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 19-29.
- Colaizzo R., Deidda D. (a cura di), (2003), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno*, Formez/Donzelli, Roma.
- Colaizzo R., Deidda D. (a cura di), (2004), *Progetti integrati e sviluppo territoriale. Regioni Obiettivo I*, Formez/Donzelli, Roma.
- Colarossi P. (1997), "Le regole di progettazione", in Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 104-106.
- Commissione delle comunità europee (1994), *Comunicazione agli stati membri per un'iniziativa comunitaria concernente le zone urbane (Urban)*, Gazzetta ufficiale delle comunità europee, 94/C 180/02
- Commissione delle comunità europee (1996), *Programma di iniziativa comunitaria Urban*, Gazzetta ufficiale delle comunità europee, COM 290/96
- Comune di Roma (1999), *I nuovi luoghi della città. Riqualificazione urbana e sviluppo locale*, (a cura di Pallottini R.), Palombi, Roma.
- Contardi L. (1997), "Temi attuativi: elementi per una classificazione", in Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 104-106.
- Contardi L., Moscato M., Ricci M. (1999), *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, Min. LL.PP./Inu, Roma.
- Costa P. (1997), "Introduzione", in Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., p. 5.
- Cremaschi M. (2000a), "La convergenza dei programmi integrati", in SIU- Società Italiana degli Urbanisti, *V Conferenza Nazionale*, Roma, 16-17 novembre.
- Cremaschi M. (2000b), "Urban e i suoi fratelli", in *Urbanistica Informazioni*, n. 172, p. 27.
- Cremaschi M. (2001a), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Formez/Donzelli, Roma.
- Cremaschi M. (2001b), "Quartiere e territorio nei programmi integrati", in *Territorio*, n. 19, pp. 38-44.
- Cremaschi M., (2002a), "Le scale della governance territoriale: i progetti integrati", in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 75, pp. 117-131.
- Cremaschi M., (2002b), "Un ritratto di famiglia", in *Urbanistica*, n. 119, pp. 33-36.
- Cremaschi M., (2002c), "Azioni locali e programmi integrati in Europa", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 41-50.
- Cremaschi M., (2003), *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate locali in Italia e in europa*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Crocioni G., Stringa F. (a cura di), (1997), "Comune di Ravenna. Programma di riqualificazione della Darsena di città", in *Urbanistica Quaderni*, Inu, Roma.

- Crosta P. L. (1983), "Anomalia e innovazione: come si coniugano nelle politiche pubbliche e private di produzione del territorio", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 17, pp. 39-58.
- Curti F. (2001), "Valutazione strategica e programmi complessi: il caso dei Prusst", in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 70, pp. 189-203.
- Dierna S. (2002), "Forme della città contemporanea: qualità urbana e sviluppo ambientale", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 159-173.
- Ferraro G. (1998), "Efficacia dei piani, efficacia delle teorie", in *Urbanistica*, n.110, pp. 19-21.
- Fontana G. (2002), "Urban e l'innovazione delle politiche urbane in Italia", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 9-12.
- Franz G. (2001), "La città: riqualificare, trasformare, rinnovare. Strumenti e recenti politiche di riqualificazione urbana", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 70, pp. 5-18.
- Fregolent L., Indovina F., Savino M. (2000), *1950-2000. L'Italia è cambiata*, FrancoAngeli, Milano.
- Galligani M. (1993), "Legge 493/93: lotta alla criminalità, fanno variante al Prg", in *Urbanistica Informazioni*, n. 121, pp. 44-45.
- Gasparini C. (1997), "Evoluzione normativa dei programmi complessi", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 10-12.
- Geertz C. (1999), *Mondo globale, mondi locali*, Il Mulino, Bologna.
- Governa F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Governa F. (2005), "Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale", in corso di pubblicazione in *Geotema*.
- Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, (a cura di B. Latini), Inu edizioni, Roma.
- Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, (1997b), *I programmi di riqualificazione urbana. Guida alla rassegna itinerante*, (a cura di B. Latini), Inu edizioni, Roma.
- Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, (1999), *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, (a cura di Contardi L, Moscato M., Ricci M.), Inu edizioni, Roma.
- Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, (2000), *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, (a cura di Avarello P., Ricci M.), Inu edizioni, Roma.
- Janin Rivolin U. (2005), "La valutazione come strumento di governo del territorio: sei temi da approfondire", in Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, cit., pp. 59-68.
- Karrer F., Moscato M., Ricci M., Segnalini O. (1998), *Il rinnovo urbano*, Carrocci, Roma.
- Laino G. (1995), "La riqualificazione dei quartieri degradati in Europa: note sulle difficoltà dell'affermazione di un approccio integrato", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 54, pp. 5-44.
- Laino G. (2000), "Il programma Urban in Italia", in Janin Rivolin U., *Le politiche territoriali dell'Unione europea*, cit., pp. 69-97.
- Laino G. (2001), "Condizioni per l'efficacia dei programmi di riqualificazione nell'ottica dello sviluppo locale", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 70, pp. 137-165.
- Latini A. P. (1997), "Una questione di scala", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 99-100.
- Lepore D. (2002), "Per un bilancio delle azioni nel campo delle politiche sociali", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 121-136.
- Mazza L. (1998), "Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici", in *Urbanistica* n. 110, pp. 48-50.
- Micelli E., (1995), "La valutazione nei programmi integrati", *Urbanistica*, n. 105, pp.71-76.
- Minetti A. (1995), "I programmi di recupero urbano: un'occasione possibile", in *Urbanistica Informazioni*, n. 141, pp. 64-66.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003), *I progetti integrati territoriali alla prova dell'attuazione*, Documentazione di riferimento per il seminario omonimo, 6-7 febbraio, Agrigento.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2002a), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, (a cura di P. C. Palermo), Franco Angeli/Diap, Milano.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2002b), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Esperienze locali: contesti, programmi, azioni*, (a cura di Palermo P. C., Savoldi P.), Franco Angeli/Diap, Milano.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2002c), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti* (a cura di Pasqui G., Valsecchi E.), Franco Angeli/Diap, Milano.
- Moccia F. D. (2002a), "I Pit in Campania: pianificazione interattiva per lo sviluppo del territorio", in *Urbanistica Informazioni*, n. 182, p. 41.
- Moccia F. D. (a cura di), (2002b), "Interpretazioni regionali dei Pit", in *Urbanistica Informazioni*, n. 184, pp. 65-78.
- Moccia F. D., (2002c), "Mutamenti del potere nei processi di pianificazione integrata", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 75, pp. 133-150.
- Moccia F. D. (2002d), "Concezioni e pratiche di partenariato", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 88-115.
- Moccia F. D., Sepe M. (a cura di), (2003), *I progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*, Graffiti, Napoli.
- Ombuen S., (1997), "Innovazione procedurale e innovazione urbanistica", in: Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, *I programmi di riqualificazione urbana*, (a cura di B. Latini), Inu edizioni, Roma, pp. 38-42.
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Orlandin E., Sbeti F., (a cura di), (2000), "L'esperienza dei Prusst nella Regione Veneto", in *Urbanistica Dossier* n. 32.
- Padovani L. (2002), "Il concetto di azione integrata", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 66-87.
- Palermo P. C., (2002a), "Urban Italia: programma compiuto, progetto generativo", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 13-18.
- Palermo P. C. (2002b), "I temi di approfondimento: buone pratiche, revisioni intelligenti, esperienze difficili", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma urban e l'innovazione delle politiche urbane. Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti*, cit., pp. 13-16.
- Palermo P. C. , (2002c), "Apprendere da Urban: effetti immediati e incerti sviluppi di un'esperienza innovativa", *Urbanistica* n. 119, pp.36-38.
- Palermo P. C. (2004), "Le possibilità di sviluppo di un processo ad alta complessità", in Colaizzo R., Deidda D. (a cura di), *Progetti integrati e sviluppo territoriale. Regioni Obiettivo I*, cit., pp. 15-31.
- Pasanisi S. (1997), "I rapporti pubblico-privati", in Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 43-44.
- Pasqui G. (2002), "Urban come politica generativa: buone pratiche e processi di apprendimento", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti*, cit., pp. 22-29.
- Pavia R. (1995), "Riqualificare la città con i programmi integrati: un percorso difficile", in *Urbanistica Informazioni*, n. 143.
- Properzi P. (1999), "Dai Prusst alla riforma", in *Urbanistica Informazioni*, n. 166, p. 3.

- Ranucci P., "I programmi integrati per riorganizzare la città", in *Urbanistica Informazioni*, n. 142, pp. 35-40.
- Regione Piemonte (2004), *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica, Savigliano.
- Ricci M. (1992a), "Programmi integrati morti sul nascere", in *Il nuovo cantiere*, dicembre.
- Ricci M. (1992b), "L'urbanistica occulta e i programmi integrati della 203", in *Urbanistica Informazioni*, n. 121.
- Ricci M. (1995), "Finanziamenti e nuovi attrezzi per il recupero urbano", in *Urbanistica Informazioni*, n. 139, pp. 39-47.
- Ricci M. (2000), "Federalismo e programmi integrati. L'evoluzione dei modelli e dei percorsi attivati dagli organismi regionali", in Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I programmi complessi*, cit., pp. 64-150.
- Roda R., Segnalini O. (2001), *Riqualificare le città e il territorio. Contenuti, risultati raggiunti e potenzialità dei programmi complessi*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Rubeo S. (1997), "La qualità urbana", in Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 102-103.
- Saccomani S. (2004), "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", in Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, cit., pp. 15-38.
- Salza A. (2001), "I Prusst", in Roda R., Segnalini O., *Riqualificare le città e il territorio*, cit., pp. 247-274.
- Sampaolo S. (2000). "Cento Urban per cento città", in *Urbanistica Informazioni*, n. 172, pp. 28-29.
- Savino M. (2001), "Slumming. Potenzialità, limiti ed alcune questioni ancora insolute della programmazione complessa", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 70, pp. 93-132.
- Sclavi M (2002), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèutheria, Milano.
- Seassaro L. (1994), "L'articolo 18 della legge 203/1991: dossier", in *Urbanistica Informazioni*, n. 136, pp. 47-58.
- Seassaro L. (1996), "Riqualificazione urbana e programmi complessi. Strumenti per politiche urbane ancora da scoprire", in *Urbanistica Informazioni*, n. 147, pp. 7-8.
- Segnalini O. (1997a), "Caratteristiche, obiettivi e procedure", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 24-29.
- Segnalini O. (1997b), "I programmi delle grandi città", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 46-50.
- Segnalini O. (1998), Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica consensuale", in Karrer F., Moscato M., Ricci M., Segnalini O., *Il rinnovo urbano*, cit., pp. 195-209.
- Segnalini O. (2000), "Federalismo e programmi integrati", in Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I programmi complessi*, cit., pp. 64-150.
- Tosi A. (2000), "Urban e le politiche sociali", in Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, (2000), *Programma Urban-Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Inu edizioni, Roma, pp. 114-117.
- Versino D. (1997), "L'itinerario attuativo", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 13-18.

5. I casi studio

Inquadramento metodologico e dei contesti analizzati

- André P. (1999), *L'évaluation des impacts sur l'environnement: processus, acteurs et pratique*, Presses Internationales Polytechniques, Québec.
- Segnalini O. (1997b), "I programmi delle grandi città", in Inu e Ministero dei Lavori Pubblici, (1997a), *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 46-50.
- Janin Rivolin U. (2004), "Valutazione come strumento per il governo del territorio: sei temi da approfondire", in Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, L'artistica, Savigliano pp. 59-68.

Il contesto Torinese. Inquadramento

- Città di Torino (2001), *Progetto speciale periferie – Torino*, schede illustrative dei programmi a cura dell'Assessorato al Decentramento e integrazione Urbana, GRM, Torino.
- Città di Torino (2002), *Periferie. Il cuore delle città, 100 buone pratiche, sei anni di sviluppo locale partecipato nelle periferie di Torino (1998-2003)*, Settore Periferie, Torino.
- Città di Torino (2003), *OfficinaCittàTorino*, schede illustrative dei programmi di trasformazione e rigenerazione a cura del Settore Urban Center, Divisione Edilizia e Urbanistica, Torino. Cfr. il sito www.oct.torino.it.
- Corsico F., Perletti M. (2000), "Torino: i problemi di gestione delle aree industriali di trasformazione", in Dansero E., Giaimo C., Spaziante A., *Se i vuoti si riempiono*, Alinea, Firenze, pp. 135-143.
- Galuzzi P., Giaimo C. (1998), "Trasformazioni e trasferimenti a Torino", in *Urbanistica* n. 109, pp. 83-85.
- Giaimo C. (1997), "L'alternativa all'esproprio nel Prg di Torino", in *Urbanistica Informazioni* n. 157, pp. 39-40.
- Chicco P., Saccomani S. (1993), "Torino: un sogno immobiliare contro il declino?", in Indovina F. (a cura di), *La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, Francoangeli, Milano, pp. 151-226.
- Dansero E., Giaimo C., Spaziante A. (2000), *Se i vuoti si riempiono*, Alinea, Firenze.
- Garelli M. (1998), "Il progetto speciale periferie per lo sviluppo di Torino", in *Urbanistica Informazioni* n. 162, pp. 8-9.
- Progetto Speciale Periferie (2001), *Periferie al Centro. I Piani di accompagnamento sociale*, Città di Torino, Torino.
- Rei D. (2001), *I progetti di accompagnamento sociale nel recupero urbano a Torino*, Stratigrafica Torino.
- Saccomani S. (1998a), "Sul Piano Regolatore di Torino", in *Urbanistica Informazioni* n. 160, pp. 41-42.
- Saccomani S. (1998b), "Prg di Torino: la variante per la Spina Centrale", in *Urbanistica Informazioni* n. 162, pp. 5-7.
- Saccomani S. (2000), "Torino: le aree industriali dismesse tra strategie di sviluppo e trasformazione immobiliare", in Dansero E., Giaimo C., Spaziante A., *Se i vuoti si riempiono*, cit., pp. 123-133.
- Regione Piemonte (2004), *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica, Savigliano.

Prin Spina 2

- Cabodi C., Ciaffi D., Lingua V. (2004), "Sei temi, quattro casi studio: il contributo dell'analisi empirica", in Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, cit., pp. 69-82.
- Regione Piemonte e Comune di Torino (1999), "Accordo di programma tra Comune di Torino e Regione Piemonte per la definizione dei Programmi integrati Lancia, Framtek, Spina 2", *Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte*, supplemento n. 6.
- Comune di Torino (1998a), *Relazione illustrativa del Programma integrato Spina 2*.
- Comune di Torino (1998b), *Area Spina 2. Documentazione urbanistica*.
- Comune di Torino (1998c), *Schema di convenzione del Programma integrato Spina 2*.

Priu Spina 3

- Comune di Torino (1999), *Programma di riqualificazione urbana Spina 3*. Relazione, Norme tecniche, Accordo di programma e allegati.
- Comune di Torino (2001), *Programma di riqualificazione urbana Spina 3. Variante all'Accordo di programma del Priu Spina 3*. Relazione, Norme tecniche, Accordo di programma e allegati.
- Comune di Torino (2003), *Programma di riqualificazione urbana Spina 3. Seconda variante all'Accordo di programma del Priu Spina 3*. Relazione, Norme tecniche, Accordo di programma e allegati.

- De Cristofaro L. (1999), "Torino: Spina 3. Programma di riqualificazione urbana", in *Urbanistica* n. 112, pp. 102-104.
- Molinari A. (2004), "La riqualificazione della città compatta. La spina centrale e i programmi complessi di Spina 2 e di Spina 3", in Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, Cit., pp. 155-166.

Cdq di Via Arquata

- Ciaffi D. (2004), *Spazio-Comunità. I servizi di quartiere in aree di edilizia residenziale pubblica nella prospettiva dello sviluppo di comunità*, Tesi di dottorato in Pianificazione territoriale e Sviluppo locale, Politecnico e Università di Torino, XVI ciclo.
- Città di Torino (2001) "Via Arquata. Il Contratto di quartiere", in *Progetto speciale periferie – Torino*, schede illustrative dei programmi a cura dell'Assessorato al Decentramento e integrazione Urbana, GRM, Torino.
- Fubini A. (a cura di) (2001), "The Italian case studies", Rapporto di ricerca intermedio nell'ambito del progetto di ricerca europeo *NEHOM – Neighbourhood Housing Models*, Diite, Torino.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione generale delle aree urbane e dell'edilizia residenziale (2002), *Contratti di quartiere. Programmi per la riqualificazione di insediamenti urbani degradati*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma.

Pru Borgata Paradiso - Grugliasco

- Cabodi C., Ciaffi D., Lingua V. (2004), "Sei temi, quattro casi studio: il contributo dell'analisi empirica", in Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, cit., pp. 69-82.
- Regione Piemonte e Comune di Grugliasco (2001), *Protocollo di Intesa per la definizione del Programma di Recupero urbano – Ambito Borgata Paradiso*.
- Comune di Grugliasco (1998a), *Relazione illustrativa, Programma di recupero urbano, ambito territoriale Borgata Paradiso*.
- Comune di Grugliasco (1998b), *Proposta di Contratto di quartiere*.
- Comune di Grugliasco (1998c), *Verbale di deliberazione della Giunta Comunale*, n. 23 del 29.01.1998.
- Comune di Grugliasco (1998d), *Verbale di deliberazione della Giunta Comunale*, n. 673 del 21.07.1998.

Prusst Settimo Torinese

- Cabodi C., Ciaffi D., Lingua V. (2004), "Sei temi, quattro casi studio: il contributo dell'analisi empirica", in Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, cit., pp. 69-82.
- Comune di Settimo Torinese (2002), 2010plan *Prusst ex D.M. 8 ott. 1998. Accordo Quadro e Allegati*.
- Comune di Settimo Torinese (2004), "Programmi complessi: Prusst 2010plan e Urban Italia S+3", in INU, 5° *Rassegna urbanistica nazionale*, Catalogo della mostra.
- Regione Piemonte (2004), *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica, Savigliano.
- Urbana Srl (2004a), "Assistenza tecnica ai programmi complessi", in INU, 5° *Rassegna urbanistica nazionale*, Catalogo della mostra.
- Urbana Srl (2004b), "Parco Tangenziale verde e il Parco Fluviale del Po torinese", in INU, 5° *Rassegna urbanistica nazionale*, Catalogo della mostra.
- Settimo T.se, Borgaro, Volpiano, Leini (2004), "Speciale dai Comuni", suppl. 3 al n.2 dell' *Informatore di...*, Edit Service, Collegno (To).

Il contesto senese. Inquadramento

- Comune di Siena (2002), *Avvio delle procedure per il piano strutturale*.
- Di Biagi P. (1990), "Antologia", in *Urbanistica Informazioni* n. 99, pp. 51-80.

Filpa A., Talia M., Valacchi F., Valentini R. (2004), *Il futuro di Siena tra conferme e innovazioni. Impegni e proposte per il Piano Strutturale*, documento di indirizzo.
Gabellini P. (1990), "Il progetto di piano", in *Urbanistica Informazioni* n. 99, pp. 32-50.

Priu Fontebranda

Comune di Siena (1998), *Piano di recupero dell'area degli ex macelli comunali*.
Comune di Siena (1998), *Accordo di programma*.
Comune di Siena (2002), *Avvio delle procedure per il piano strutturale*.
Ministero dei Lavori Pubblici-INU (1999), *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, vol. I, INU edizioni, Roma.

Cdq San Miniato

Comune di Siena (1998a), *Bando di gara D.M. Min. LL. PP. 22.10.1997. Proposta di Contratto di quartiere. Allegato A*.
Comune di Siena (1998b), *Bando di gara D.M. Min. LL. PP. 22.10.1997. Proposta di Contratto di quartiere. Allegato B*.
Comune di Siena (1998c), *Bando di gara D.M. Min. LL. PP. 22.10.1997. Programma di sperimentazione. Allegato C*.
Comune di Siena (1998d), *Piano di Recupero del quartiere S. Miniato ex art. 28 L. 457/78*.
Comune di Siena (1998e), *Variante al Prg, al Piano Particolareggiato e al Peep di S. Miniato*.
Comune di Siena (2000), *Contratto di quartiere San Miniato*, Quaderni della Balzana n.1, Siena.
Comune di Siena (2002), *Avvio delle procedure per il piano strutturale*.

Prusst Terre Senesi

Eos Consulting (2004), *Progettare la sostenibilità*, Alinea, Firenze.
Comune di Siena - Ufficio Prusst (2001), *Prusst Terre Senesi ex D.M. 8 ott. 1998. Accordo Quadro e Allegati*.
Filpa A., Talia M., Valacchi F., Valentini R. (2004), *Il futuro di Siena tra conferme e innovazioni. Impegni e proposte per il Piano Strutturale*, documento di indirizzo.
Valacchi F., Roda R., Giannini L. (a cura di), (1999), *Terre Senesi. Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio senese*, Alinea, Firenze.
Valacchi F., Roda R., Giannini L. (a cura di), (2004), *Prusst Terre Senesi 1999-2004*, Alinea, Firenze.

6. L'innovazione possibile

Arona A. (2003), "La delusione degli urbanisti per il nuovo Prg", in *Edilizia e Territorio*, n. 14, pp. 10-12.
Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.
Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Angeli, Milano.
Calvaresi C., Caudo G. (a cura di), (1998), "Efficacia della pianificazione: percorsi di ricerca", in *Urbanistica*, n. 110, pp.6-50.
Campos Venuti G. (2001), "Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 43-46.
Campos Venuti G. (2003a), "Il piano regolatore di Roma: scongiurare la contro riforma urbanistica", in *Urbanistica Informazioni*, n. 187, pp. 82-84.
Campos Venuti G. (2003b), "Lettera al Sindaco Walter Veltroni dopo l'adozione del piano regolatore di Roma", in *Urbanistica Informazioni*, n. 188, pp. 35-37.
Campos Venuti G. (2003c), "Rilanciare per Roma un meccanismo attuativo riformista", in *Urbanistica Informazioni*, n. 189, pp. 35-37.

- Cecchini D. (2001), "Roma, laboratorio di una nuova urbanistica", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 47-56.
- Cecchini D. (2003), "Piano, politiche, progetti urbani per una nuova urbanistica romana", in *Urbanistica Informazioni*, n. 189, pp. 29-31.
- Commissione Europea (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Comunità Europee, Lussemburgo.
- Comune di Milano (2001), *Ricostruire la grande Milano, Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Il Sole24ore, Milano.
- Comune di Roma (2003), *Piano Regolatore Generale., Norme Tecniche di Attuazione*.
- Contardi L. (2003), "Roma: un laboratorio che finalmente fa discutere", in *Urbanistica Informazioni*, n. 189, pp. 23-24.
- Creaschi M. (2001), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Formez/Donzelli, Roma.
- Crosta P. L. (1983), "Anomalia e innovazione: come si coniugano nelle politiche pubbliche e private di produzione del territorio", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 17, pp. 39-58.
- Curti F. (2001), "Una scommessa dagli esiti incerti", in *Territorio*, n. 16, pp. 61-65.
- De Lucia V. (2001), "Fine dell'urbanistica", in *Nuvole*, n. 18, pp. 69-72.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Ferraro G. (1998), "Efficacia dei piani, efficacia delle teorie", in *Urbanistica*, n.110, pp. 19-21.
- Fontana G. (2002) "Urban e l'innovazione delle politiche urbane in Italia", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 9-12.
- Janin Rivolin U. (2002), "L'innovazione comunitaria", in *Urbanistica* n. 119, pp. 25-27.
- Leone A.M. (2000), "Il progetto urbano strumento necessario e transitorio", in *Urbanistica* n. 106, pp. 134-138.
- Marcelloni M. (2001), "Ragionando del *planning by doing*" in *Urbanistica* n. 116, pp. 57-73.
- Mazza L. (1994), "Piani, progetti, strategie", in *CRU*, n. 2, pp. 50-55.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, FrancoAngeli, Milano.
- Mazza L. (1998), "Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici", in *Urbanistica* n. 110, pp. 48-50.
- Mazza L. (2001), "Nuove procedure urbanistiche a Milano", in *Territorio* n. 16, pp. 53-60.
- Mazza L. (2002), "Flessibilità e rigidità delle argomentazioni", in *Urbanistica*, n. 118, pp. 149-155.
- Mazza L. (2003a), "Regole e strategie per la pianificazione degli usi del suolo: riflessioni su un caso italiano", in Bertuglia C. S., Stanghellini A., Staricco L., *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*, FrancoAngeli, Milano, pp. 236-256.
- Mazza L. (2003b), "Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione", in *CRU*, n. 14, pp. 51-66.
- Oliva F. (2001a), "Struttura, regole e flessibilità", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 83-92.
- Oliva F. (2001b), "Il piano come riferimento: regole pubbliche e flessibilità. Il nuovo piano urbanistico di Roma", in *Territorio*, n. 16, pp. 48-52.
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Palermo P. C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Palermo P. C. (2002), "Urban Italia: programma compiuto, progetto generativo", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, cit., pp. 13-18.
- Radicioni R., Lucco Borlera G. (2001), "Cos'è oggi la città", in *Nuvole*, n. 18, pp. 65-68.
- Ricci M. (2000), "Federalismo e programmi integrati. L'evoluzione dei modelli e dei percorsi attivati dagli organismi regionali", in Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I programmi complessi*, cit., pp. 64-150.
- Roda R., Segnalini O. (2001), *Riqualificare le città e il territorio. Contenuti, risultati raggiunti e potenzialità dei programmi complessi*, Il Sole 24 Ore, Milano.

- Salzano E. (2002), “Il modello flessibile a Milano”, in *Urbanistica*, n. 118, pp. 140-148.
- Segnalini O. (2000), “Federalismo e programmi integrati”, in Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I programmi complessi*, cit., pp. 64-150.
- Talia M. (1995), “L’affermazione delle procedure innovative nel governo del territorio: prime riflessioni teoriche in forma di postilla”, in Bianchi G., Strappini R., Talia M., *Innovazione in urbanistica a Genova e Milano*, Gangemi, Roma, pp.121-127.
- Talia M. (2003), “Il nuovo Prg di Roma: primato della politica e credibilità del piano”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 189, pp. 24-26.
- Usher P. (1954) *A History of Mechanical Inventions*, Beacon Press, Boston.

ALLEGATI

Allegato A. Prin “Spina 2”, Torino

A.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.

A.1.1 Flessibilizzazione procedurale

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
16 gennaio 1995	Contatto privati proponenti – Comune di Torino, Regione Piemonte	Immobiliare Comprensorio San Paolo, Gefim-Lamarmora-SIGI Imprese/cooperative consorziate o associate, Gefim S.p.A.	Presentazione della proposta di programmi integrati d'intervento e richiesta di finanziamenti previsti per l'edilizia residenziale pubblica dal programma	
14 maggio 1997	Promozione della conclusione di un accordo di programma	Comune di Torino	Richiesta alla Regione con riferimento alle proposte dei vari operatori	
8 giugno 1995	Adozione in via preliminare del Prin Spina 2	Comune di Torino	Deliberazioni della Giunta comunale e successive integrazioni	
16 giugno, 2 luglio 1997	Valutazione della consistenza dei presupposti che legittimassero la Regione ad assumersi l'impegno di promuovere l'accordo	Regione Piemonte e Comune di Torino	Incontri informali tra le amministrazioni coinvolte	
8 luglio 1997	Comunicazione dell'interesse a procedere, individuazione del responsabile del procedimento, richiesta al Comune e ai settori di designare propri funzionari a far parte di un gruppo tecnico di lavoro	Regione Piemonte	Nota del presidente della Giunta Regionale	
21 novembre 1997	Pre-conferenza per la valutazione preliminare dei contenuti tecnici della proposta di Prin	Regione Piemonte e soggetti interessati: Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici di Torino, Settore regionale Pianificazione delle risorse energetiche e tutela delle risorse ambientali, Settore regionale Prevenzione del rischio geologico, meteorologico e sismico, Settore regionale Beni ambientali e paesistici, Settore regionale Urbanistico territoriale – area Metropolitana	convocazione	Vengono accolti unanimemente i pareri espressi dai soggetti interessati
12 gennaio 1998	Approvazione dei finanziamenti da parte della Regione	Regione Piemonte	Deliberazione della Giunta Regionale	
23 novembre 1998	Definizione del Prin Spina 2	Regione Piemonte e due soggetti attuatori: Comune di Torino e Gefim-Lamarmora-SIGI Imprese cooperative consorziate	Accordo di programma	Utilizzo dell'Accordo di programma.
11 febbraio 1999	Integrazioni all'Accordo di programma e adozione	Regione Piemonte	Decreto del presidente della Giunta Regionale	

A.1.2 Cultura della responsabilità

Soggetti pubblici inclusi nel programma				
Soggetto	Ruolo nel processo	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione
Ministero LL.PP. (Infrastrutture e trasporti)	Valutazione e cofinanziamento	Esterno (nazionale)	Finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Regione	Sostegno e cofinanziamento del programma	Regionale	Conoscitive e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Comune	Promozione del programma	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e coalizioni
Provincia	Istruzione del programma	Provinciale	Di consenso	Partenariati formali (Accordo di programma)
Politecnico di Torino	Partecipazione e cofinanziamento	Locale (città)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Fondazione musei (Gam)	Comunicazione del programma	Locale (città)	Di consenso	Collaborazione

Strutture interne al Comune incluse nel programma			
Oggetto	Ruolo nel processo	Risorse apportate	Modalità di interazione con gli altri settori
Settore Progetti di Riassetto Urbano della Città di Torino	Regia del programma (progettazione e richiesta finanziamento)	Progettuali	Coordinamento
Settore Cultura	Comunicazione del programma	Di consenso	Collaborazione

A.1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo

Assetto organizzativo	
Leadership del progetto	Prettamente tecnica (Direttore Arch. Angelica Ciocchetti)
Struttura di progettazione e coordinamento	Settore Progetti di Riassetto Urbano della Città di Torino
Status durante il progetto	Struttura interna esistente
Gestione	Continua a coordinare i progetti di assetto definiti nel PRG come ZUT (Zone Urbane di Trasformazione)

A.2 Partenariato Pubblico-privato

A.2.1 Superamento dell'imparzialità della PA

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Oggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
Gefim-Lamarmora-SIGI Imprese/cooperative consorziate o associate	Promozione, partecipazione e cofinanziamento	Economico	Locale (città)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/
Immobiliare Comprensorio San Paolo EDILGROS	Partecipazione e cofinanziamento	Economico	Locale (città)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/

A.2.2 Co-responsabilizzazione del privato

Partecipazione al finanziamento						
			Fonti di finanziamento (%)			
Tot. Interventi (Euro)	Lire (x 1.000)	€	Regione	Comune	Oneri concessori	Risorse private
pubblici	10.263.625	5.300.000				
pubblici a fondo perduto	6.716.425	3.468.000				
privati	170.222.275	87.913.000				87.913.000

A.2.3 Costruzione del consenso preventivo

Comunicazione e partecipazione al progetto				
	Processo		Prodotto	
Azioni previste	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
Informazione degli abitanti attraverso riunioni nelle Circoscrizioni	Circoscrizione	Informazione	-	-
Consultazione nella fase di osservazioni alle varianti	Pubblicazioni ordinarie	Osservazioni scritte e controdette	-	-

Eventuali soggetti esclusi dal programma								
Soggetto	Tipologia	Ambito	Livello	Modalità di coinvolgimento attivate	Possibile ruolo nel processo	Possibili risorse apportate	Possibili modalità d'interazione	Possibili motivi di esclusione
FS	privato	Economico	Nazionale	Nessuna	promozione, partecipazione e cofinanziamento	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)	Disorganizzazione burocratica interna / Diversa strategia aziendale
Abitanti	privato	Sociale	Locale (quartiere)	Informazioni sul programma nell'ambito di riunioni nelle circoscrizioni Fase di osservazioni alle varianti Rivendicazioni sulle altezze dei fabbricati	Partecipazione attiva	Di consenso	Attivazione di processi di partecipazione	Rimando a precedenti consultazioni in sede di elaborazione del PRG
Associazioni no profit Giovani e Periferie	Terzo settore	Sociale	Locale (quartiere)	/	Partecipazione attiva	Conoscitive e finanziarie	Partenariati formali e informali	Rimando a precedenti consultazioni in sede di elaborazione del PRG

A.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

A.3.1 Integrazione funzionale

Integrazione funzionale			
	Processo Mq. (min./max.)	Prodotto Mq.	
Superficie territoriale	133.030 di cui aree di proprietà privata 51.625 aree di proprietà comunale 81.405		
SLP totale	79.818		
Residenza	35.000/56.500 min. 1.330 ab., max 1.960 ab, 450 alloggi (di cui 4.200 mq. Destinati a edilizia residenziale sovvenzionata in locazione temporanea e 4.800 a edilizia residenziale sovvenzionata in locazione permanente)	In costruzione	
Residenze universitarie	10.000 per circa 200 unità residenziali universitarie	In costruzione come Villaggio Media per i Giochi olimpici Invernali 2006, con previsione di riconversione	
Aree per servizi	72.731 di cui - 39.296 mq. Già di proprietà del Comune di Torino; - 12.000 mq. Da cedere per servizi su soletta (parcheggi); - 20.484 mq. Di proprietà privata da assoggettare all'uso pubblico; - 952 mq. Di proprietà privata da cedere al Comune	Biblioteca e Teatro in costruzione	
Aspi	7.000/13.700		
Terziario	5.000/19.500		
ASPI (att. Turistico ricettive)	13.700		
Unità d'intervento	funzione	min. mq.	max. mq.
1-3 realizzazione dei diritti edificatori dei privati	residenza	10.000	23.500
	Aspi	2.000	3.700
	terziario	5.000	11.000
	Aspi – attività turistico ricettiva		13.700
2-4 realizzazione dei diritti edificatori comunali	residenza	25.000	33.000
	Residenza universitaria	10.000	
	Aspi	5.000	10.000
	terziario		8.500

A.3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Integrazione sociale				
Azione prevista	Soggetti coinvolti	Forme	Esiti	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
-				
-				
-				

A.3.3 Sinergia tra politiche

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Processo			Prodotto		
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Livello	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma sinergico
-	-	-	-	-	-

Sinergie con altre politiche per la città						
		Processo		Prodotto		
Politica	Soggetto coinvolto	Oggetto	Risorse dirottate sul Programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori	Stato di attuazione
-	-	-	-	-	-	-

Territorialità e idea forza		
Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale)	Risorse locali utilizzate
Spina Centrale	Esteso e in connessione con gli altri interventi lungo la Spina	Patrimonio di residui industriali e ferroviari esistenti e dismessi

A.4 Rapporto col piano

A.4.1 Superamento delle rigidità del PRG

Obiettivi del programma	
Oggetto e obiettivi del programma	<ul style="list-style-type: none"> Migliorare la situazione e la qualità complessiva del sistema edilizio di Torino; Diffondere un innalzamento della qualità della vita del luogo di intervento; Verificare e migliorare l'efficienza dei servizi e delle infrastrutture esistenti; Attivare, attraverso interventi di edilizia governata e sostenuta dalla mano pubblica, la maggiore quantità possibile di risorse private nel settore; Temperare il problema dell'abitazione mediante l'offerta di una importante offerta di alloggi in locazione, di cui una quota offerta in convenzionamento a parcheggio; Garantire un maggior rispetto dell'ambiente in cui gli interventi si collocano Attuare il PRG, anche se con modifiche sostanziali, nel suo scopo di riqualificazione fisica dell'area, dandole rilevanza urbana e sovracomunale Riqualificare l'area che era occupata abusivamente e dava problemi di ordine pubblico
Rapporto col PRG	<p>Il programma costituisce un sub-ambito di attuazione dell'ambito 8.18 Spina 2 destinato a Zut dal Prg, è in linea con le indicazioni di Prg ma ne richiede alcune variazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> riduzione della SIp destinata a edilizia residenziale universitaria modifica di parametri urbanistici fondamentali (indici di edificabilità da 0,7 a 0,6 mc/mq). Su questa quantità vengono "rimodulati" gli interventi anche sulle altre spine
Ruolo del programma rispetto al PRG	Verifica e adeguamento alle necessità contingenti
Data approvazione PRG	PRG del comune di Torino approvato il 21 aprile 1995

A.4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Ruolo del programma rispetto ai piani/programmi sovraordinati				
Strumento interessato	Livello	Data approvazione	Rapporto tra il programma e questo strumento	Ruolo del programma rispetto alle previsioni
-	-	-	-	-

A.5 Qualità urbana e ambientale

A.5.1 Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Presenza di regole qualitative	/	/	/
Azioni di miglioramento della qualità fruitiva dell'area e della sinergia tra servizi	La qualità è data dal sistema integrato di: <ul style="list-style-type: none"> - Residenze private - Servizi alle persone ed imprese - Attività commerciali - Residenze collettive per studenti universitari - Strutture culturali, ricreative, amministrative private - Terziario per uffici pubblici e privati - Ricettività o pararicettività – ristoranti - residence 	Funzioni in via di realizzazione Aggiunta del Villaggio media per le Olimpiadi negli ex macelli	Sopraggiunta esigenza del Villaggio Media che aumenterà la dotazione residenziale a Olimpiadi concluse, in quanto si prevede la riconversione in abitazioni
Azioni di miglioramento della qualità ambientale	Bonifica delle aree dismesse	Bonifica parziale	Costi elevati
Azioni finalizzate alla riconoscibilità e identificazione dei luoghi	Recupero di alcuni fabbricati industriali dismessi Recupero fruibilità e accessibilità dei Giardini Lamarmora	Attuato In via di attuazione Realizzazione di una Biblioteca civica cittadina (non prevista nel progetto originario)	

A.5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

Assetto demografico dell'area			
Popolazione residente prima del programma	Popolazione prevista dal programma	Popolazione stanziata	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
0	3.000 (di cui almeno 1.500 residenti)	-	I lavori sono ancora in corso

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Modalità di selezione dell'ambito	Definizione preventiva come ZUT del PRG	Mantenimento della perimetrazione	
Azioni per il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio.	Collegamenti viari tra via Boggio e corso Stati Uniti	In via di attuazione	
Azioni per la diminuzione delle situazioni di marginalità ed isolamento	Riorganizzazione dell'accessibilità in relazione alle innovazioni introdotte dall'Asse di copertura del passante ferroviario e con provvedimenti che favoriscano un rapporto tra i settori urbani al di qua e al di là del passante stesso	In via di attuazione	
Azioni per il miglioramento delle connessioni interne all'area	<p>Accessibilità pedonale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - creazione di una piazza pedonale - articolazione di spazi e strade pedonali interne al nucleo urbano - "passages" pedonali del sistema commerciale-terziario, percorsi esterni e porticati affacciati a negozi, attraversamenti interni ai cortili - ri-disegno della sezione stradale del "passante ferroviario" con sedi pedonali e ciclabili <p>Accessibilità veicolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - collegamenti viari tra via Boggio e corso Stati Uniti - decongestionamento dei nodi critici veicolari presenti nel raggio di 500 m. dal baricentro del sub-ambito 	In via di attuazione	
		In via di attuazione	
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)	Potenziamento dei mezzi pubblici	In via di attuazione	
Azioni finalizzate all'aumento della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato	/	In via di attuazione	

Allegato B. Priu “Spina 3”, Torino

B.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.

B.1.1 Flessibilizzazione procedurale

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
26 ottobre 1995	Invito pubblico concorrenziale a proporre programmi di riqualificazione urbana	Comune di Torino	Del. Cons. Com.	Indicazione degli ambiti di intervento prioritario all'interno del PRG
20 novembre 1995	Presentazione proposta di partecipazione al PRIU Spina 3	Proprietari degli immobili: Ingest s.p.a. Michelin Italia s.p.a Cimimontubi s.p.a. Società Nazionale delle Officine Savigliano s.p.a. Rinnovamento Dora Riparia s.r.l. Centro Sportivo Dora Riparia s.r.l. Cuccureddu Peracchi Michele, Giovanni, Antonio e Maria Luisa	Proposta di programma con richiesta di finanziamento di 90 miliardi di lire	Valutazione finanziaria così come richiesta dal bando Aggiunta di un contributo straordinario per la realizzazione delle opere pubbliche da parte dei privati
6 marzo 1996	Approvazione del PRIU e trasmissione al Ministero	Comune di Torino	Del. Cons. Com.	
26 luglio 1996	Ammissione del PRIU al finanziamento	Ministero LL.PP. (Dicoter)	D.M. LL.PP. finanziamento pari a 48 miliardi	
13 gennaio 1997	Approvazione del programma preliminare del PRIU	Comune di Torino	Del. Cons. Com.	
15 gennaio 1998	Impegno alla somma di 19 miliardi 900 milioni a titolo di risorse aggiuntive agli oneri di urbanizzazione per l'attuazione del programma	Ingest s.p.a. Michelin Italia s.p.a Cimimontubi s.p.a. Società Nazionale delle Officine Savigliano s.p.a. Rinnovamento Dora Riparia s.r.l. Centro Sportivo Dora Riparia s.r.l. Cuccureddu Peracchi Michele, Giovanni, Antonio e Maria Luisa	Atto unilaterale d'obbligo	
20 gennaio 1998	Intesa per l'attuazione e il finanziamento del PRIU Spina 3	Min. LL. PP. Regione Piemonte Comune di Torino	Protocollo d'intesa	
Febb.- sett. 1998	Progettazione urbanistica definitiva e progetto preliminare delle	Comune di Torino	Strumento attuativo al PRG (Z.U.T. 4.13)	

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
	opere pubbliche			
19 ottobre 1998	Approvazione indirizzi programmatici per la revisione della "Spina Centrale"	Comune di Torino	Del. Cons. Com.	Revisione del progetto generale della Spina Centrale nell'ambito del PRG; necessità di variante
20 ottobre 1998	Inizio della fase di consultazione Osservazioni Controdeduzioni	Comune di Torino Provincia di Torino, Imprese e società private Comune di Torino, Regione Piemonte	Pubblicazione del PRIU sull'Albo pretorio, sul BUR e sul quotidiano "La Stampa per 30 gg. Conferenza dei servizi	
21 e 28/29 dicembre 1998	Conferenze dei servizi e inizio istruttoria per la conclusione dell'Accordo di programma finalizzato a ratificare la variante	Comune di Torino, Regione Piemonte Ministero LL. PP.	Conferenza dei servizi	Verifica della necessità di una variante al PRG e di conseguente accordo di programma
30 dicembre 1998	Stipula Accordo di Programma	Comune di Torino, Regione Piemonte Ministero LL. PP.	Accordo di programma	
19 maggio 1999	Entrata in vigore del PRIU		DPGR 31/99 pubblicazione sul BUR n. 20	
14 sett. 1999	Conferenza dei servizi per modificare il PRIU	Comune di Torino, Provincia di Torino Regione Piemonte Ministero LL. PP. Soprintendenza ai beni ambientali e architettonici	Conferenza dei servizi	
20 marzo 2001	Ratifica della modifica del PRIU Spina 3 con necessità di variante	Comune di Torino	Del. Cons. Com.	Necessità di variante al PRG e di verifica di compatibilità col PTCP
29 marzo 2001	Inizio della fase di consultazione Osservazioni Controdeduzioni	Comune di Torino Privati, associazioni pubbliche e private, professionisti, cittadini Comune di Torino, Provincia di Torino Regione Piemonte Ministero LL. PP. Soprintendenza ai beni ambientali e architettonici	Pubblicazione del PRIU sull'Albo pretorio, sul BUR e sul quotidiano "La Stampa per 30 gg. Conferenza dei servizi	
19 aprile 2001	Pronunciamento di compatibilità con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale	Provincia di Torino	Delibera Giunta Provinciale	
27 giugno 2001	Stipula Accordo di Programma avente ad oggetto modificazioni al PRIU Spina 3	Comune di Torino, Regione Piemonte Ministero LL. PP.	Accordo di programma	

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
21 gennaio 2003	Conferenza dei servizi per effettuare un'ulteriore modificazione al PRIU Spina 3	Comune di Torino, Provincia di Torino Regione Piemonte Ministero LL. PP. (ora Infrastrutture e Trasporti)	Conferenza dei servizi	
22 maggio 2003	Ratifica della nuova variante al PRIU Spina 3, ritenuta parziale	Comune di Torino	Del. Cons. Com.	Nuova variante al PRG
24 maggio 2003	Inizio della fase di consultazione Osservazioni Controdeduzioni	Comune di Torino Imprese e società private Comune di Torino, Provincia di Torino Regione Piemonte Ministero Infrastrutture e trasporti	Pubblicazione del PRIU sull'Albo pretorio, sul BUR e sul quotidiano "La Stampa" per 30 gg. Conferenza dei servizi	
10 giugno 2003	Pronunciamento di compatibilità con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale	Provincia di Torino	Delibera Giunta Provinciale	
4 luglio 2003	Stipula Accordo di Programma avente ad oggetto modificazioni al PRIU Spina 3	Comune di Torino, Regione Piemonte Ministero LL. PP.	Accordo di programma	

B.1.2 Cultura della responsabilità

Soggetti pubblici inclusi nel programma				
Soggetto	Ruolo nel processo	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione
Ministero LL.PP. (Infrastrutture e trasporti)	Valutazione e cofinanziamento	Esterno (nazionale)	Finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Regione	Sostegno e cofinanziamento del programma	Regionale	Conoscitive e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Comune	Promozione del programma	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e coalizioni
Provincia	Istruzione del programma	Provinciale	Di consenso	Partenariati formali (Accordo di programma)
Soprintendenza ai beni ambientali e architettonici	Valutazione dei BSA industriali	Regionale	Di consenso	Partenariati formali (Accordo di programma)
Strutture interne al Comune incluse nel programma				
Oggetto	Ruolo nel processo	Risorse apportate	Modalità di interazione con gli altri settori	
Settore Progetti di Riassetto Urbano della Città di Torino	Regia del programma (progettazione e richiesta finanziamento)	Progettuali	Coordinamento	

B.1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo

Assetto organizzativo	
Leadership del progetto	Prettamente tecnica (Dirigente Arch. Angelica Ciocchetti)
Struttura di progettazione e coordinamento	Settore Progetti di Riassetto Urbano della Città di Torino
Status durante il progetto	Struttura interna esistente
Gestione	Continua a coordinare i progetti di assetto

B.2 Partenariato Pubblico-privato*B.2.1 Superamento dell'imparzialità della PA*

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Oggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
Ingest s.p.a.	Partecipazione e cofinanziamento	Economico	Locale (città)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/
Michelin Italia s.p.a	Partecipazione e cofinanziamento	Economico	Locale (città)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/
Cimimontubi s.p.a.	Partecipazione e cofinanziamento	Economico	Locale (città)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/
Società Nazionale delle Officine Savigliano s.p.a.	Partecipazione e cofinanziamento	Economico	Locale (città)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/
Rinnovamento Dora Riparia s.r.l.	Partecipazione e cofinanziamento	Sociale	Locale (quartiere)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/
Centro Sportivo Dora Riparia s.r.l.	Partecipazione e cofinanziamento	Sociale	Locale (quartiere)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/
Cuccureddu Peracchi Michele, Giovanni, Antonio e Maria Luisa	Partecipazione e cofinanziamento	Economico	Locale (quartiere)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	/
FS	Proprietario di aree interessate dal programma	Economico	Nazionale	Di consenso	Partenariati formali (Atto unilaterale d'obbligo)	Intervento nel Prusst EuroTorino

B.2.2 Co-responsabilizzazione del privato

Partecipazione al finanziamento						
			Fonti di finanziamento (%)			
Tot. Interventi (Euro)		%	Dm 21/12/94	Comune	Oneri concessori	Risorse private
pubblici	258,402	23,47	34,10	21,61	33,89	10,44
privati	842,417	76,53				100,00

B.2.3 Costruzione del consenso preventivo

Comunicazione e partecipazione al progetto				
Azioni previste	Processo		Prodotto	
	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
Informazione degli abitanti attraverso riunioni nelle Circoscrizioni	Circoscrizione	Informazione	-	-
Consultazione nella fase di osservazioni alle varianti	Publicazioni ordinarie	Osservazioni scritte e controdedotte	-	-

Eventuali soggetti esclusi dal programma								
Soggetto	Tipologia	Ambito	Livello	Modalità di coinvolgimento attivate	Possibile ruolo nel processo	Possibili risorse apportate	Possibili modalità d'Interazione	Possibili motivi di esclusione
FS	privato	Economico	Nazionale	Nessuna	promozione, partecipazione e cofinanziamento	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)	Disorganizzazione burocratica interna / Diversa strategia aziendale
Abitanti	privato	Sociale	Locale (quartiere)	Informazioni sul programma nell'ambito di riunioni nelle circoscrizioni Fase di osservazioni alle varianti	Partecipazione attiva	Di consenso	Attivazione di processi di partecipazione	Rimando a precedenti consultazioni in sede di elaborazione del PRG
Associazioni no profit Giovani e Periferie	Terzo settore	Sociale	Locale (quartiere)	/	Partecipazione attiva	Conoscitive e finanziarie	Partenariati formali e informali	Rimando a precedenti consultazioni in sede di elaborazione del PRG

B.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

B.3.1 Integrazione funzionale

Funzioni	Processo		Prodotto	
	Mq.	%	Mq.	%
SLP totale	667.751		585.542	
Residenza	399.077	59,76	348.375	52,17
Aspi	34.732	5,20	53.500	8,01
Terziario	30.180	4,52	3.320	0,50
Commercio (grande distribuzione)	18.000	2,70	18.000	2,70
Eurotorino 1+2 (mix funzionale)	185.762	27,82	162.347	24,31

B.3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Integrazione sociale				
Azione prevista	Soggetti coinvolti	Forme	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
-				
-				
-				

B.3.3 Sinergia tra politiche

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Processo			Prodotto		
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Livello	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma sinergico
Prusst EuroTorino	Nazionale	100% del finanziamento	Utilizzo dell'intero finanziamento per la progettazione del Parco Dora	Possibilità di affrontare con cura il difficile tema delle bonifiche e del ripristino degli argini	Studio realizzato, avvio del progetto preliminare
Finanziamenti UE di sostegno ad attività economico - artigianali	Europeo	Finanziamenti alle PMI	Realizzazione di strutture artigianali e revisione del mix funzionale	Aumento del mix funzionale e dei finanziamenti	Realizzato

Sinergie con altre politiche per la città						
Politica	Soggetto coinvolto	Processo		Prodotto		
		Oggetto	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori	Stato di attuazione
Reti tecnologiche	ATM	Infrastrutturazione in tunnel multiservizio	Conoscitive	/	/	Progetto abbandonato
Politiche energetiche		Cogenerazione per la produzione di energia	Conoscitive e finanziarie	/	/	Progetto abbandonato

Territorialità e idea forza		
Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale)	Risorse locali utilizzate
Spina	Esteso e in connessione con gli altri interventi lungo la Spina	Patrimonio di residuati industriali e ferroviari esistenti e dismessi
Parco Dora	Limitato al perimetro del Parco	Aree dismesse e cementificate da bonificare

B.4 Rapporto col piano

B.4.1 Superamento delle rigidità del PRG

Obiettivi del programma	
Oggetto e obiettivi del programma	Riequilibrio del settore nord della città attraverso: creazione di un Parco lungo il fiume Dora (450.000 mq) raccordo con il tessuto residenziale circostante infrastrutture di scala metropolitana (stazione alta velocità, parco scientifico e polo tecnologico) creazione di servizi innovativi (tunnel multiservizi per le infrastrutture a rete, impianto di depurazione e centrale termica capaci di rendere Spina 3 indipendente rispetto al resto della città)
Rapporto col PRG	Necessità di variante al PRG consistente in: - riduzione della superficie territoriale - modifica di parametri urbanistici fondamentali (indici di edificabilità da 0,7 a 0,6 mc/mq) - adeguamento della dotazione di servizi pubblici - modifica del disegno urbano del vigente PRG
Ruolo del programma rispetto al PRG	Verifica e adeguamento alle necessità contingenti
Data approvazione PRG	PRGC del Comune di Torino approvato il 21 aprile 1995

B.4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Ruolo del programma rispetto ai piani/programmi sovraordinati				
Strumento interessato	Livello	Data approvazione	Rapporto tra il programma e questo strumento	Ruolo del programma rispetto alle previsioni
-	-	-	-	-

B.5 Qualità urbana e ambientale

B.5.1 Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Presenza di regole qualitative	/	Incarico all'Arch. Buffi per studiare la progettazione architettonica integrata dell'ambito sud	Il comune riscontra episodi architettonici di qualità ma autoreferenziali e scollegati dal contesto
Azioni di miglioramento della qualità fruitiva dell'area e della sinergia tra servizi	Modifiche della viabilità Incremento aree a parcheggio	Interramento del passante sotto la Dora che comporta modifiche al tracciato di Corso Mortara Diminuzione aree a parcheggio su soletta	Protocollo di intesa tra RFI, Regione Piemonte e Città di Torino La diminuzione degli indici di edificabilità comporta una corrispondente diminuzione delle aree a servizi, che rendevano difficile l'investimento privato (parcheggi interrati troppo costosi rispetto all'investimento)

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Azioni di miglioramento della qualità ambientale	Realizzazione delle reti (acqua, energia elettrica, teleriscaldamento, telefono, fibre ottiche) in tunnel multiservizi Impianto di depurazione Centrale termica di cogenerazione Strombatura della Dora	Progetto abbandonato, rimangono solo i cavidotti destinati a contenere le reti telematiche, che verranno collocati sotto i marciapiedi Non realizzato (acque convogliate nella rete esistente) Non realizzata Mantenimento di alcuni argini e parte del cassettonato di sostegno	Difficoltà tecniche e logistiche nella realizzazione dei tunnel multifunzione Difficoltà a far predisporre i privati per l'allacciamento; si attende la delocalizzazione e il potenziamento della centrale esistente Mancata disponibilità dei proprietari dei siti dismessi ad accollarsi le spese di rimozione delle strutture.
Azioni finalizzate alla riconoscibilità e identificazione dei luoghi	Realizzazione del parco Dora	Da realizzare	Tempi lunghi: il progetto di parco è oggi in fase di progettazione esecutiva

B.5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

Assetto demografico dell'area			
Popolazione residente prima del programma	Popolazione prevista dal programma	Popolazione stanziata	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
0	20.000	16.000	

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Modalità di selezione dell'ambito	Definizione preventiva come ZUT del PRG	Stralcio di alcune parti di proprietà FS	Il soggetto non partecipa con le proprie aree all'accordo di programma
Azioni per il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio.	Potenziamento della Stazione Dora	Depotenziamento del ruolo urbano della stazione Dora	Studio di un diverso tracciato della linea ferroviaria Torino – Aeroporto Caselle
Azioni per la diminuzione delle situazioni di marginalità ed isolamento	/	/	/
Azioni per il miglioramento delle connessioni interne all'area	Creazione di sottopassi carrabili all'asse ferroviario Rete di percorsi pedonali e ciclabili	Eliminazione dei sottopassi a favore di intersezioni a raso Realizzazione di "strade-parco" con assi pedonali, ciclabili e nuovo ponte sulla Dora	Interramento del passante sotto la Dora, che comporta l'eliminazione della barriera fisica
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)	Parco della Dora (strombatura del fiume e riassetto degli argini) Parco tecnologico Impianto di depurazione	Progetto non realizzato e finanziato in un secondo momento dal Prusst Realizzato Non realizzato	Difficoltà nella strombatura dovuta a costi elevati e necessità di adeguamento al PAI Acque convogliate nella rete esistente

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)	Centrale termica di cogenerazione	Non realizzata	Difficoltà a far predisporre i privati per l'allacciamento; si attende la delocalizzazione e il potenziamento della centrale esistente
	Commercio – grande distribuzione	Realizzato Villaggio Media per le Olimpiadi 2006	Esigenza legata alle previsioni del Programma Olimpico, dopo le Olimpiadi sarà riconvertito in residenza
Azioni finalizzate all'aumento della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato	/	Inserimento delle azioni previste nell'ambito del Piano Strategico Torino Internazionale	Esigenza di promozione della città attraverso gli interventi che si stanno attuando

Allegato C. Cdq “Via Arquata”, Torino

C.1. Imprenditorialità e operatività della P. A.

C.1.1 Flessibilizzazione procedurale

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
1995	Indagine su via Arquata	Circoscrizione I Associazione “Avventura Urbana”	Incarico dalla Circoscrizione all’Associazione	Presa di coscienza della necessità di comprendere le esigenze degli abitanti e dell’insufficienza degli strumenti d’intervento a disposizione
12 dicembre 1997	Istituzione del “Progetto Speciale Periferie”	Comune di Torino	Forma di gestione della trasformazione urbana basata su “Azioni di sviluppo locale partecipato”	Identificazione di un luogo base per l’insediamento di un gruppo di lavoro sede di iniziativa comunale composto da rappresentanti della PA, dei Comitati di quartiere; delle Organizzazioni e dell’Associazionismo, per elaborare proposte progettuali e informare e accogliere proposte degli abitanti.
Marzo 1998	Redazione della proposta di Contratto di Quartiere in via Arquata	Comune di Torino Associazione “Avventura Urbana”	Progetto di Contratto di Quartiere	
Dicembre 1997	Avvio del Tavolo Sociale	Servizi pubblici: Referenti del Progetto Speciale Periferie - Circoscrizione 1 Centro- Crocetta, i referenti del Servizio Socio- Assistenziale Crocetta; i referenti del Distretto Sanitario 1 e del Dipartimento di Salute Mentale dell’ASL 1 TORINO; Organizzazioni non- profit: Organizzazioni Sindacali, Parrocchie della zona, comitati di cittadini, referenti delle organizzazioni del terzo settore	Tavolo sociale	Creazione di una sede di lavoro congiunta tra PA e terzo settore
16 giugno 1998	Approvazione del Cdq e trasmissione alla Regione	Comune di Torino	Del. Cons. Com.	
Estate '98	Arquatestate '98	Circoscrizione 1 e organizzazioni non profit	Attività di servizio ai cittadini e animazione in attesa di aprire un laboratorio di quartiere	
28 luglio 1998	Trasmissione proposta al CER	Regione Piemonte	Del. Cons. Regionale	

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
16 settembre 1998	Pubblicazione graduatoria nazionale delle proposte: il Cdq Via Arquata si classifica al secondo posto	Ministero LL. PP:	Decreto Ministeriale LL.PP.	
Dicembre 1998	Inaugurazione del Laboratorio per lo sviluppo locale	ATC Tavolo sociale	Locali dell'ATC a disposizione per il laboratorio	
29 gennaio 1999	Approvazione del Cda Via Arquata e finanziamento di 20 miliardi di lire (10 milioni di €)	Ministero LL. PP:	Decreto Ministeriale LL.PP.	
Aprile 1999	Avvio delle attività del Laboratorio per lo sviluppo locale	Animatori socio-culturali coordinati da un esperto di psicologia sociale e di comunità	Sperimentazioni locali	
8 novembre 1999	Proporga dei termini per la stipula del Protocollo d'intesa per il Cdq Via Arquata	Comune di Torino Regione Piemonte Min. LL. PP.	Nota Min. LL. PP:	
11 aprile 2000	Approvazione del progetto definitivo e dello schema finanziario	Comune di Torino	Del. Cons. Comunale	
18 aprile 2000		Ministero dei LL. PP. Città di Torino ATC	Protocollo di Intesa	
Aprile 2000	Attivazione delle azioni preparatorie alle assemblee condominiali	Operatori delle associazioni no profit	Laboratorio di sviluppo locale di Via Arquata	
1 giugno 2000	Costituzione dell'Agenzia di Sviluppo locale	Privati e organizzazioni coinvolte nel Tavolo Sociale	Creazione di una Onlus	Creazione di una società no profit tra pubblico e privato per lo sviluppo locale
31 luglio 2000	Disciplina degli interventi del Cdq Via Arquata	Regione Piemonte Città di Torino ATC di Torino ASL 1 di Torino Provveditorato agli studi di Torino	Accordo di Programma	
10 agosto 2000	Approvazione delle clausole sociali	Città di Torino Collegio Costruttori Organizzazioni Sindacali	Protocollo d'Intesa	Obbligo di inserimento dei soggetti deboli da parte delle imprese che eseguiranno i lavori nell'area
13 ottobre 2000	Approvazione del progetto esecutivo	Comune di Torino	Del. Consiglio Comunale	
27 febbraio 2001	Decentramento di competenze alla Circoscrizione 1	Comune di Torino	Del. Consiglio Comunale	Decentramento di competenze e rappresentanze alle Conferenze dei servizi, per agevolare l'attuazione del Cdq
24 aprile 2001	Approvazione di integrazioni al PAS	Comune di Torino	Del. Consiglio Comunale	

C.1.2 Cultura della responsabilità

Soggetti pubblici inclusi nel programma				
Soggetto	Ruolo nel processo	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione
Ministero LL.PP. (Infrastrutture e trasporti)	Valutazione e cofinanziamento	Esterno (nazionale)	Finanziarie	Partenariati formali (Protocollo di Intesa)
Regione	Sostegno e cofinanziamento del programma	Regionale	Conoscitive e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Comune	Promozione del programma	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e informali (Tavolo Sociale)
Agenzia Territoriale per la Casa (ATC, ex Iacp)	Partecipazione e cofinanziamento	Zonale	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Asl 1 Torino (Distretto Sanitario 1 e Dipartimento di Salute Mentale)	Partecipazione e cofinanziamento	Zonale	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e informali (Tavolo sociale)
Provveditorato agli studi di Torino	Partecipazione e cofinanziamento	Locale (città)	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Circoscrizione 1 Centro-Crocetta	Promozione del programma	Locale (circoscrizione)	Conoscitive e di consenso	Partenariati informali (Tavolo Sociale)
Servizio Socio-Assistenziale Crocetta	Partecipazione	Locale (circoscrizione)	Conoscitive e di consenso	Partenariati informali (Tavolo Sociale)

Strutture interne al Comune incluse nel programma			
Oggetto	Ruolo nel processo	Risorse apportate	Modalità di interazione con gli altri settori
Divisione Decentramento Progetto Speciale Periferie	Regia del programma (progettazione e richiesta finanziamento)	Progettuali e finanziarie	Coordinamento
Divisione Servizi Socio-Assistenziali	Partecipazione e cofinanziamento	Progettuali e finanziarie	Compartecipazione a progetti comuni
Divisione Servizi Educativi	Partecipazione e cofinanziamento	Progettuali e finanziarie	Compartecipazione a progetti comuni
Divisione Servizi Culturali	Partecipazione e cofinanziamento	Progettuali e finanziarie	Compartecipazione a progetti comuni
Divisione Economia e Sviluppo - Progetto Speciale Lavoro.	Partecipazione e cofinanziamento	Progettuali e finanziarie	Compartecipazione a progetti comuni

C.1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo

Assetto organizzativo	
Leadership del progetto	Politica (Assessore Eleonora Artesio) e tecnica (Dirigente Arch. Giovanni Magnano)
Struttura di progettazione e coordinamento	Divisione Decentramento del Comune di Torino Progetto Speciale Periferie
Status durante il progetto	Struttura interna creata in occasione del bando per la formazione dei Pru
Gestione	Continua a coordinare i progetti partecipati e le politiche di rigenerazione fisica e sociale

C.2 Partenariato Pubblico-privato

C.2.1 Superamento dell'imparzialità della PA

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Oggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
Rappresentanze delle Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL e UIL	Partecipazione	Terzo settore	Locale (città)	Consenso	Partenariati formali (Protocollo di intesa) e informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
Organizzazioni dei pensionati SPI-CGIL, CISL Pensionati e UIL Pensionati	Partecipazione	Terzo settore	Locale (città)	Consenso	Partenariati informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
SUNIA, SICET e UIL-UNIAT	Partecipazione	Terzo settore	Locale (città)	Consenso	Partenariati informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
Comitati Spontanei di Quartiere "Domenico Sereno Regis"	Partecipazione	Terzo settore	Locale (quartiere)	Consenso	Partenariati informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
Cooperative Sociali Crescere Insieme, Giuliano Accomazzi, Progetto Muret e Luci nella Città	Partecipazione	Terzo settore	Locale (città)	Consenso	Partenariati informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
Organizzazioni di volontariato AUSER, AVULLSS Nucleo di Torino 3	Partecipazione	Terzo settore	Locale (città)	Consenso	Partenariati informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
Parrocchia S. Giorgio e la locale Conferenza di S. Vincenzo	Partecipazione	Terzo settore	Locale (quartiere)	Consenso	Partenariati informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
Associazioni Arcobaleno, ADA, ANTEA Torino, Noi Amici e Legambiente	Partecipazione	Terzo settore	Locale (città)	Consenso	Partenariati informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
Forum Permanente del Terzo Settore in Piemonte	Partecipazione	Terzo settore	Regionale	Consenso	Partenariati informali (Tavolo sociale)	Attraverso il Tavolo sociale permanente
Collegio Costruttori	Realizzazione interventi e inserimento lavorativo	Economico	Locale (provincia)	Realizzazione fisica interventi e Risorse Conoscitive	Partenariati formali (Protocollo di Intesa)	/

C.2.2 Co-responsabilizzazione del privato

Partecipazione al finanziamento				
	Fonti di finanziamento			
Soggetto	Pubblico (Euro)	%	Privato (Euro)	%
Comune di Torino	3.770.000,00	21,9		
Regione Piemonte	2.877.700,00	16,8		
Ministero LL. PP.	10.330.000,00	60,3		
ATC di Torino	162.700,00	1,0		
Totale	17.140.400,00	100,00		

C.2.3 Costruzione del consenso preventivo

Comunicazione e partecipazione al progetto				
	Processo		Prodotto	
Azioni previste	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
Formazione del Tavolo sociale, sede congiunta di lavoro tra servizi pubblici ed organizzazioni no-profit per favorire la progettazione e l'attuazione di politiche integrate per l'area interessata	Circoscrizione	Informazione	Fondazione dell'Agenzia di Sviluppo Locale	Continuità degli incontri e degli interventi Formazione di operatori allo Sviluppo di Comunità

Eventuali soggetti esclusi dal programma								
Soggetto	Tipologia	Ambito	Livello	Modalità di coinvolgimento attivate	Possibile ruolo nel processo	Possibili risorse apportate	Possibili modalità d'Interazione	Possibili motivi di esclusione
Commercianti e terziario	privato	Economico	Locale	Nessuna	Cofinanziamento, rivitalizzazione del quartiere attraverso attività commerciali e terziarie	Finanziarie	Partenariati formali e informali (accesso al Tavolo sociale)	Mancanza di fiducia nell'investimento in quartieri disagiati

C.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

C.3.1 Integrazione funzionale

Funzioni	Processo		Prodotto	
	Mq.	%	Mq.	%
SLP totale	/		/	
Residenza	centro d'incontro, centro di aggregazione giovanile, locale			
Servizi	per il pubblico spettacolo e il cinema di quartiere			
Terziario				
Commercio				

Nb. Il programma non prevede aumenti di volumetria, ma la riqualificazione di spazi esistenti per formare un nuovo centro si quartiere e la sistemazione degli spazi aperti pubblici e privati. Di fatto, il mix funzionale vede aumentare lo spazio pubblico attraverso la creazione di nuovi servizi di aggregazione.

C.3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Integrazione sociale				
Azione prevista	Soggetti coinvolti	Forme	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Auto-manutenzione del quartiere	Tavolo sociale e Agenzia per lo Sviluppo locale	Corsi nel Laboratorio di quartiere	Implementazione della capacità di fare piccole riparazioni e mantenere i giardini	
Assistenza domiciliare di condominio	Tavolo sociale e Agenzia per lo Sviluppo locale	Comunicazione dell'iniziativa e formazione di volontari	Funzionamento del servizio	
Svolgimento di attività culturali e ricreative	Tavolo sociale e Agenzia per lo Sviluppo locale	Arquataestate '98 PAS	Giornale di quartiere Segn/Alì	
Attivazione di un servizio di lavanderia	Tavolo sociale e Agenzia per lo Sviluppo locale	Locale dedicato nel quartiere	Funzionamento del servizio	
Creazione di uno sportello di segretariato sociale	Tavolo sociale e Agenzia per lo Sviluppo locale	Locale dedicato nel quartiere	Funzionamento del servizio	
Azioni finalizzate alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo	Tavolo sociale e Agenzia per lo Sviluppo locale	Corsi nel Laboratorio di quartiere; stages presso le imprese costruttrici incaricate della realizzazione degli interventi	Corsi per l'inserimento lavorativo di 35 donne del quartiere co-finanziate dal Programma operativo multiregionale	

C.3.3 Sinergia tra politiche

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Processo			Prodotto		
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Livello	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma sinergico
Progetto Agopolis finalizzato ad ottimizzare il rapporto di partnership tra pubblica amministrazione e privato sociale	Europeo	Euro 265.550	Utilizzo dell'intero finanziamento per l'attivazione del Tavolo Sociale e del Laboratorio di quartiere	Possibilità di sperimentare nuovi modelli organizzativi di intervento sul territorio e attuare programmi di informazione, formazione e trasferimento a livello locale delle "buone pratiche"	Realizzato e confluito nella fondazione dell'Agenzia di Sviluppo Locale di Via Arquata
Progetto "Donne protagoniste dello sviluppo locale"	Europeo (Programma Operativo Multiregionale – Asse 4)	Euro 94.500	Formazione e inserimento lavorativo di 35 donne del quartiere	Aumento della fiducia nelle azioni in corso	Realizzato

Sinergie con altre politiche per la città						
		Processo		Prodotto		
Politica	Soggetto coinvolto	Oggetto	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori	Stato di attuazione

Territorialità e idea forza		
Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale)	Risorse locali utilizzate
"Periferie al centro" (Idea forza di tutto il PSP)	Limitato al quartiere	Patrimonio edilizio e aree pubbliche esistenti Capitale sociale e reti esistenti

C.4 Rapporto col piano

C.4.1 Superamento delle rigidità del PRG

Obiettivi del programma	
Oggetto e obiettivi del programma	<ul style="list-style-type: none"> recupero edilizio di 39 edifici dell'ATC attraverso la risistemazione dei tetti, delle facciate e delle parti comuni e il recupero degli impianti interni di 50 edifici; riqualificazione degli spazi pubblici e privati, sia dal punto di vista dell'inserimento di servizi (attraverso la creazione di un centro d'incontro, un centro di aggregazione giovanile, un locale per il pubblico spettacolo e il cinema di quartiere, il sostegno alla bocciofila esistente), sia dal punto di vista delle urbanizzazioni (attraverso la trasformazione della viabilità secondaria in viabilità a priorità pedonale, la sistemazione dei parcheggi e la creazione di posti auto condominiali, la sistemazione dei cortili e il posizionamento di barriere antirumore lungo la ferrovia); sviluppo occupazionale e sociale del quartiere, attraverso il presidio integrato dei servizi ad opera del Laboratorio di quartiere coordinato da una Agenzia per lo Sviluppo locale. Le azioni socio-occupazionali previste riguardano l'auto-manutenzione del quartiere, l'assistenza domiciliare di condominio, lo svolgimento di attività culturali e ricreative, l'attivazione di un servizio di lavanderia, la creazione di uno sportello di segretariato sociale, nonché azioni finalizzate alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo.
Rapporto col PRG	Conformità
Ruolo del programma rispetto al PRG	Attuazione di operazioni di riqualificazione degli spazi pubblici e di manutenzione ordinaria e straordinaria
Data approvazione PRG	PRGC del Comune di Torino approvato il 21 aprile 1995

C.4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Ruolo del programma rispetto ai piani/programmi sovraordinati				
Strumento interessato	Livello	Data approvazione	Rapporto tra il programma e questo strumento	Ruolo del programma rispetto alle previsioni
-	-	-	-	-

C.5 Qualità urbana e ambientale

C.5.1 Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Azioni di miglioramento della qualità fruitiva dell'area e della sinergia tra servizi	Sistemazione dei cortili, dei passaggi e delle parti comuni	In corso di realizzazione	
Azioni di miglioramento della qualità ambientale	Posizionamento di barriere antirumore lungo la ferrovia		
Azioni finalizzate alla riconoscibilità e identificazione dei luoghi	Recupero degli edifici Iniziative culturali e ricreative, giornale di quartiere, creazione di un centro d'incontro, un centro di aggregazione giovanile	In corso di realizzazione	

C.5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

Assetto demografico dell'area			
Popolazione residente prima del programma	Popolazione prevista dal programma	Popolazione stanziata	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
3500	Non sono previsti aumenti di popolazione		

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Modalità di selezione dell'ambito	Definizione preventiva da parte dell'amministrazione comunale		
Azioni per il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio.			
Azioni per la diminuzione delle situazioni di marginalità ed isolamento			
Azioni per il miglioramento delle connessioni interne all'area	Trasformazione della viabilità secondaria in viabilità a priorità pedonale Sistemazione dei parcheggi Creazione di posti auto condominiali	Eliminazione dei sottopassi a favore di intersezioni a raso	
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)			
Azioni finalizzate all'aumento della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato			

Allegato D. Pru “Borgata Paradiso”, Grugliasco

D.1. Imprenditorialità e operatività della P. A.

D.1.1 Flessibilizzazione procedurale

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
Gennaio 1995	Presentazione prima proposta di PRU che prevedeva il finanziamento per l'adeguamento alla normativa sui locali di pubblico spettacolo per l'Auditorium e la sala conferenze.	Comune di Grugliasco	Del. Cons. Com.	
31 gennaio 1998	Presentazione proposta di PRU	Comune di Grugliasco	Proposta di programma con richiesta di finanziamento di 18 miliardi di lire	Indicazione degli ambiti di intervento prioritario per la stesura del nuovo PRG
Dicembre 1998	Presentazione domanda Contratto di Quartiere	Comune di Grugliasco	Proposta di programma con richiesta di finanziamento per opere che completano il PRU	Compatibilità con il PRU
Febbraio 1999	Non ammissibilità ai finanziamenti del Contratto di Quartiere			
5 dicembre 2001	Firma del Protocollo di Intesa per il Pru	Comune di Grugliasco, Regione Piemonte	Protocollo di Intesa	Interventi conformi al progetto preliminare del nuovo PRG adottato con deliberazione del C.C. il 22 luglio 1997
2002	Determina del Consiglio Reg. che concede ai Comuni la possibilità di richiedere una proroga rispetto ai tempi previsti per l'inizio della fase esecutiva	Regione Piemonte	Determina Consiglio Regionale	Sospensione delle pratiche in itinere e slittamento dei tempi previsti per l'inizio delle opere per rivedere la viabilità interna a seguito dell'inserimento della fermata del treno della linea Torino-Modane
dicembre 2004	Scadenza per presentazione progetti definitivi			

D.1.2 Cultura della responsabilità

Soggetti pubblici inclusi nel programma				
Soggetto	Ruolo nel processo	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione
Regione	Sostegno e cofinanziamento del programma	Regionale	Conoscitive e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Comune	Promozione del programma	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e coalizioni

Strutture interne al Comune incluse nel programma			
Oggetto	Ruolo nel processo	Risorse apportate	Modalità di interazione con gli altri settori
Settore Urbanistica del Comune di Grugliasco	Regia del programma (progettazione e richiesta finanziamento)	Progettuali	Coordinamento
Settore Lavori pubblici del Comune di Grugliasco	Progettazione interventi di urbanizzazione	Progettuali	Collaborazione per il settore specifico

D.1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo

Assetto organizzativo	
Leadership del progetto	Politica e tecnica
Struttura di progettazione e coordinamento	Settore Urbanistica del Comune di Grugliasco
Status durante il progetto	Struttura interna esistente
Gestione	Continua nella sua attività ordinaria

D.2 Partenariato Pubblico-privato

D.2.1 Superamento dell'imparzialità della PA

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Oggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
(Imprese)	Cofinanziamento ma solo nella fase seguente all'approvazione del programma	Economico	Locale	Conoscitive e finanziarie	Accordi formali a seguito di bando per la selezione	/

D.2.2 Co-responsabilizzazione del privato

Partecipazione al finanziamento							
		Fonti di finanziamento (%)					
Tot. Interventi	15.042.840	%	Regione fondi Gescal + strutturali	Comune	Docup Misura 5.5	Città di Torino	Risorse private (successive)
pubblici	9.587.503	23,47	5.159.403	380.628	232.405	4.047.472	0
privati	5.455.334	76,53					5.455.334

D.2.3 Costruzione del consenso preventivo

Comunicazione e partecipazione al progetto				
Azioni previste	Processo		Prodotto	
	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
Consultazione dei comitati di quartiere e degli operatori legata alla formazione del nuovo PRG, per rilevare le esigenze	Consultazioni pubbliche	Proposta di esigenze	Le esigenze sono state accolte sia nel programma sia nel successivo PRG, ma non ci sono state ulteriori fasi	-

Comunicazione e partecipazione al progetto				
Azioni previste	Processo		Prodotto	
	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
Progettazione partecipata delle attrezzature degli spazi verdi	Laboratori con gli alunni delle scuole	Proposta di attrezzature per i parchi gioco	/	/
Consultazione nella fase di osservazioni alle varianti e all'adozione del PRG	Pubblicazioni ordinarie	Osservazioni scritte e controdedotte	/	/

Eventuali soggetti esclusi dal programma								
Oggetto	Tipologia	Ambito	Livello	Modalità di coinvolgimento attivate	Possibile ruolo nel processo	Possibili risorse apportate	Possibili modalità d'Interazione	Possibili motivi di esclusione
Imprese	privato	Economico	Locale		Partecipazione e co-finanziamento	Di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di Programma)	Il Comune ha scelto di non collaborare con delle imprese fin dalla stesura del programma ma di selezionarle in seguito attraverso un bando
Abitanti	privato	Sociale	Locale (quartiere)	Informazioni sul programma nell'ambito di riunioni nelle circoscrizioni; Osservazioni nella fase prevista per le varianti	Partecipazione attiva	Di consenso	Attivazione di processi di partecipazione	Non sono del tutto esclusi, ma sono coinvolti limitatamente, infatti non hanno partecipato alla definizione del programma, ma solo ad alcune attività legate alla progettazione partecipata delle attrezzature degli spazi verdi (alunni scuole); si prevede la comunicazione degli interventi e una partecipazione ex-post della popolazione
IACP	pubblico	Sociale	Locale (quartiere)	/	Promozione del programma	Conoscitive e finanziarie	Partenariati formali e informali	

D.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

D.3.1 Integrazione funzionale

Integrazione funzionale				
SLP totale	Processo		Prodotto	
	Mq.	%	Mq.	%
	12.000	100		
Residenza	8.500	70,8		
Commercio (grande distribuzione)	2000	16,7		
Commercio (pubblici esercizi)	1.500	12,5		

D.3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Integrazione sociale				
Azione prevista	Soggetti coinvolti	Forme	Esiti	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Creazione di nuova impresa e formazione professionale	Società impresa e sviluppo urbano (Società esterna selezionata tramite bando pubblico di concorso)	Docup 1997-99 Misura 5.5 ha permesso di ottenere 450 milioni di vecchie lire per l'accompagnamento sociale dei Pru di Venaria, Collegno e Grugliasco. A Grugliasco è stato aperto un nuovo sportello dove si fornisce assistenza a giovani residenti in aree soggette a recupero urbano	10 posti di lavoro complessivi sui tre Comuni interessati (Venaria, Collegno e Grugliasco)	

D.3.3 Sinergia tra politiche

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Processo		Sinergie create	Prodotto	
	Livello	Risorse dirottate sul programma		Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma sinergico
Docup 1997-99 Misura 5.5 per l'accompagnamento sociale dei Pru di Venaria, Collegno e Grugliasco.	Europeo	(450 milioni di vecchie lire da dividere tra i 3 PRU)	Realizzazione di accompagnamento sociale prima non previsto	Assistenza sociale con struttura permanente sul territorio	Verificare

Sinergie con altre politiche per la città						
Politica	Processo			Prodotto		
	Soggetto coinvolto	Oggetto	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori	Stato di attuazione
-	-	-	-	-	-	-

Territorialità e idea forza		
Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale)	Risorse locali utilizzate
/	Limitato al perimetro del PEEP esistente	Patrimonio edilizio e aree pubbliche esistenti

D.4 Rapporto col piano

D.4.1 Superamento delle rigidità del PRG

Obiettivi del programma	
Oggetto e obiettivi del programma	<ul style="list-style-type: none"> • Riqualificazione di un quartiere periferico caratterizzato da separazione fisica dal resto della città, degrado fisico e situazioni critiche da un punto di vista sociale attraverso: • Realizzazione di 593 alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata e di 241 di edilizia residenziale agevolata • Creazione di una piazza e di un centro commerciale • Sistemazione e riqualificazione delle aree verdi • Creazione di un corridoio verde che congiunga le aree verdi della Borgata a quelle di Collegno • Connessione al resto della città tramite nuove infrastrutture per la mobilità e sistemazione della viabilità interna (passerella pedonale di attraversamento della linee ferroviaria) • Realizzazione di attrezzature sportive • Creazione di un centro ricettivo a fianco della nuova stazione ferroviaria treni regionali sulla tratta Torino-Modane • Realizzazione attrezzature sportive • Completamento della rete fognaria • Apertura tratto di via Vandalico a cavallo tra la Città di Grugliasco e di Torino
Rapporto col PRG	Conforme al nuovo PRG in via di adozione, necessita di variante al PRG vigente perché non conforme nelle destinazioni funzionali
Ruolo del programma rispetto al PRG	Anticipazione delle previsioni del nuovo PRG
Data approvazione PRG	PRG del Comune di Grugliasco approvato nel 1983 Nuovo PRG in fase di definizione nel 1998 (quando viene presentato il PRU)

D.4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Ruolo del programma rispetto ai piani/programmi sovraordinati				
Strumento interessato	Livello	Data approvazione	Rapporto tra il programma e questo strumento	Ruolo del programma rispetto alle previsioni
-	-	-	-	-

D.5 Qualità urbana e ambientale

D.5.1 Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Presenza di regole qualitative	/	/	
Azioni di miglioramento della qualità fruitiva dell'area e della sinergia tra servizi	Passerella pedonale sopra la ferrovia Riorganizzazione della viabilità interna ed esterna	Rottura dell'isolamento del quartiere Distinzione tra viabilità pedonale e veicolare	
Azioni di miglioramento della qualità ambientale	/	/	
Azioni finalizzate alla riconoscibilità e identificazione dei luoghi	Progettazione del verde attraverso pratiche di progettazione partecipata	Coinvolgimento degli abitanti su un progetto che caratterizzi il volto futuro dei luoghi.	

D.5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

Assetto demografico dell'area			
Popolazione residente prima del programma	Popolazione prevista dal programma	Popolazione stanziata	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
?	2.887	72 nuovi alloggi occupati in media da 2/4 persone	

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Modalità di selezione dell'ambito	Definizione preventiva come PEEP del PRG con alcuni edifici di proprietà del Comune di Torino	Stralcio delle proprietà del Comune di Torino dal perimetro del PRU	Il risanamento degli edifici residenziali popolari non viene finanziato all'interno del Pru ma con altri finanziamenti esterni
Azioni per il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio.	Potenziamento della Stazione Dora	Depotenziamento del ruolo urbano della stazione Dora	Studio di un diverso tracciato della linea ferroviaria Torino – Aeroporto Caselle
Azioni per la diminuzione delle situazioni di marginalità ed isolamento	Apertura tratto Via Vandalino Fermata ferroviaria della linea Torino-Modane	Collegamento con Torino Verificare lo stato di realizzazione	
Azioni per il miglioramento delle connessioni interne all'area	Ridefinizione del sistema di viabilità pedonale e veicolare	Spostamento del traffico veicolare su una circonvallazione esterna	
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)	Fermata ferroviaria a servizio del Campus universitario, vista anche la compresenza della tratta di linea metropolitana su C.so Francia	Revisione dell'assetto della viabilità e dei servizi	Inizialmente non prevista, viene inserita per raccordare il Campus con la città

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
	Centro commerciale	Inserimento nel progetto di un centro polifunzionale ricettivo	E' stato previsto a seguito della localizzazione della fermata ferroviaria, arricchisce il quartiere di altre funzioni commerciali e ricettive che dovrebbero servire anche il Campus Universitario
Azioni finalizzate all'aumento della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato	/	/	

Allegato E. Prusst “2010 Plan”, Borgaro e Settimo Torinese

E.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.

E.1.1 Flessibilizzazione procedurale

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
8 ottobre 1998	Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Decreto ministeriale n.1169	
26 luglio 1999	Approvazione del progetto preliminare per la realizzazione di percorsi ciclabili e pedonali, nonché di un porto natante e traghetto	Comune di Brandizzo	Deliberazione comunale	Queste stesse azioni verranno inserite nella voce “Antichi argini” del Prusst
24 agosto 1999	Trasmissione della proposta di Prusst da parte della Città di Settimo	Comune di Settimo	Nota n. 60336	
19 aprile 2000	Ammissione del programma di Settimo, Borgaro e Torino (e di altri 47 Prusst) al finanziamento	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Decreto ministeriale n.591	
10 luglio 2000	Approvazione del piano regionale di riparto dei finanziamenti statali tra i quali è stato ammesso il progetto del Comune di Brandizzo	Regione Piemonte	L.366/98 – Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica	
11 aprile 2001	Approvazione della graduatoria generale dei Programmi Urban II concorrenti al Bando Europeo e finanziamento del programma proposto da Settimo al secondo posto nazionale	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Decreto ministeriale che prevede un finanziamento da parte dello Stato di 5 milioni di €	
18 aprile 2001	Istituzione del tavolo permanente di concertazione	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione, Comuni interessati	Decreto ministeriale n.429	
24 gennaio 2002	Costituzione del Comitato Prusst “2010 Plan”	vedi sotto	Atto notarile	
20 maggio 2002		Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Piemonte (Direzione pianificazione e gestione urbanistica), Città di Settimo Torinese, Comune di Borgaro Torinese, soggetti privati proponenti, Provincia di Torino, Dipartimento impieghi, cassa depositi e prestiti.	Accordo quadro	

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
27 maggio 2002	Definizione dell'articolazione di Urban Italia in un Programma Stralcio e un Documento di Completamento approvati nel corso del 2002.	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Decreto ministeriale	

E.1.2 Cultura della responsabilità

Soggetti pubblici inclusi nel programma				
Soggetto	Ruolo nel processo	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione
Ministero LL.PP. (Infrastrutture e trasporti)	Valutazione e cofinanziamento	Esterno (nazionale)	Finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Regione Piemonte	Sostegno e cofinanziamento del programma	Regionale	Conoscitive e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Comune di Settimo Torinese	Promozione del programma e presidenza del Comitato Prusst.	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e coalizioni
Provincia di Torino	Partecipazione come invitato permanente del Comitato.	Provinciale	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Comune di Borgaro Torinese	Promozione del programma	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e coalizioni
Ente di gestione del Parco fluviale del Po torinese	Invitato permanente del Comitato.	Sovra- locale	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Città di Torino	Invitato permanente del Comitato.	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e coalizioni

Strutture interne al Comune capofila incluse nel programma			
Oggetto	Ruolo nel processo	Risorse apportate	Modalità di interazione con gli altri settori
Settore Urbanistica della città di Settimo Torinese	Regia del programma (progettazione e richiesta finanziamento)	Progettuali	Coordinamento con Urbana, con gli altri comuni e con il Suap
Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP)	Informazione e promozione dell'insediamento e dell'investimento nelle nuove aree produttive	Conoscitive	Coordinamento con Settore urbanistica

E.1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo

Assetto organizzativo	
Leadership del progetto	Politica: <i>Comitato Prusst</i> (riunione dei rappresentanti politici e sovrintendenza degli atti politici pubblici)
Struttura di progettazione e coordinamento	<i>ASM Urbana</i> (Ex Azienda Municipalizzata di Settimo Torinese)
Status durante il progetto	Struttura esterna che si occupa della progettazione per l'ottenimento dei finanziamenti
Gestione	Continua a seguire i progetti, si occupa della informazione e promuove altre azioni di sviluppo locale (cfr. Urban)

E.2 Partenariato Pubblico-privato

E.2.1 Superamento dell'imparzialità della PA

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Soggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
ASM (Azienda Sviluppo Multiservizi) Spa	Società di ingegneria: Assistenza al programma. Invitato permanente del Comitato.	Tecnico	Locale (città)	Conoscitive e di consenso	Partenariati formali (Accordo di programma)	/
Società Borsetto	Proposizione del programma e partecipazione	Economico	Locale (città)	finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)	/
Immobiliare Ferrero	Proposizione del programma e partecipazione	Economico	Locale (città)	finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)	/
IFAS	Partecipazione	Economico	Locale (città)	finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)	/
Torino Calcio	Partecipazione	Economico	Locale (città)	finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)	/
API (Associazione Piccole Imprese)	Partecipazione	Economico	Locale (città)	finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)	/

E.2.2 Co-responsabilizzazione del privato

Integrazione economica					
		Fonti di finanziamento (%)			
Tot. Interventi	€	Regione	Comune	Oneri concessori	Risorse private
pubblici	219.874.407,97				
privati	412.249.546,91				

E.2.3 Costruzione del consenso preventivo

Comunicazione e partecipazione al progetto				
Azioni previste	Processo		Prodotto	
	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
Progetto comunicativo: - pubblicazione "Speciale dai Comuni" - mostra itinerante "Progetti in mostra" (settembre/ottobre 2003) - Convegno "Sta nascendo qualcosa nel tuo territorio" (giugno 2002)	Urbana srl	Partecipazione passiva unilaterale;	Continua nell'attività di promozione e coordinamento tecnico	Ripetizione del progetto comunicativo ogni due anni
Consultazione nella fase di osservazioni alle varianti	Pubblicazioni ordinarie	Osservazioni scritte e controdedotte	-	-

Eventuali soggetti esclusi dal programma								
Oggetto	Tipologia	Ambito	Livello	Modalità di coinvolgimento attivate	Possibile ruolo nel processo	Possibili risorse apportate	Possibili modalità d'interazione	Possibili motivi di esclusione
Abitanti	privato	Sociale	Locale (città)	recriminazioni per i danni portati dai cantieri	Partecipazione attiva	Di consenso, gestionali (es. gestione dei percorsi e delle aree a parco pubblico)	Attivazione di processi di partecipazione	Rimando a fasi successive di attuazione del programma
Gruppi organizzati	Terzo settore	Sociale	Locale (città)		Partecipazione attiva, promozione del programma	Di consenso, gestionali (es. gestione dei percorsi e delle aree a parco pubblico)	Attivazione di processi di partecipazione	Rimando a fasi successive di attuazione del programma

E.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

E.3.1 Integrazione funzionale

Integrazione funzionale	
Parametri dimensionali caratteristici dell'intervento	Quantità
Ambito di intervento del parco territoriale "Tangenziale verde"	462 ha
Bonifiche aree industriali	35.800 mq
Opere viarie per la mobilità	140.160 mq
Totale percorsi ciclo-pedonali urbani e non	32.842 m

Integrazione funzionale	
Parametri dimensionali caratteristici dell'intervento	Quantità
Terziario	247.231 mq
Servizi	276.832 mq slp (1920 posti di lavoro) + 407.483 mq (1182 posti di lavoro)
Residenza	207.900/33.375 mc/sul (716 alloggi) + 358.000 mq (20 posti di lavoro)
Commercio	92.000 mq slp (700 posti di lavoro) + 27.390 mq (30 posti di lavoro)
Aree per l'industria e l'artigianato	236.912 mq slp (950 posti di lavoro) + 85.000 mq (180 posti di lavoro)

E.3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Integrazione sociale				
Azione prevista	Soggetti coinvolti	Forme	Esiti	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
-	-	-	-	-

E.3.3 Sinergia tra politiche

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Processo		Prodotto		
	Livello	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma
Urban II Italia (2000 – 2006)	Nazionale	100% del finanziamento	Utilizzo dell'intero finanziamento per l'avvio di politiche operative complesse. I 7 assi di intervento prioritario contenuti nel Programma Stralcio sono tutti in linea con gli obiettivi del Prusst: 1 – riurbanizzazione plurifunzionale ed ecocompatibile degli spazi urbani; 2 – imprenditorialità e patti occupazionali; 3 – integrazione degli emarginati e offerta di servizi di base economicamente accessibili; 4 – mobilità e trasporti pubblici integrati; 5 – gestione efficiente delle risorse per ridurre l'inquinamento; 6 – sviluppo e potenzialità tecnologiche delle società dell'informazione; 7 – miglioramento della gestione.	Intervento su un ambito complesso che rientra all'interno del Prusst, ottica integrata in cui il Prusst finanzia la progettazione e urban la realizzazione	In fase di realizzazione

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Processo			Prodotto		
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Livello	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma
Corona Verde	Europeo-regionale	4 mld di lire (16% del finanziamento complessivo)	Realizzazione delle previsioni del parco Tangenziale Verde	Dimostrazione che una grande infrastruttura a servizi può essere realizzata e non rimanere sulla carta	Piste ciclabili in fase di realizzazione

Sinergie con altre politiche per la città						
		Processo		Prodotto		
Politica	Soggetto coinvolto	Oggetto	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori	Stato di attuazione
-	-	-	-	-	-	-

Territorialità e idea forza		
Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale)	Risorse locali utilizzate
Tangenziale verde	Esteso ai Comuni di Settimo e Borgaro (inizialmente anche Torino, poi uscito)	Patrimonio del verde agricolo periurbano

E.4 Rapporto col piano

E.4.1 Superamento delle rigidità del PRG

Obiettivi del programma	
Oggetto e obiettivi del programma	<p>“Avviare politiche complesse sulla riqualificazione ambientale, sulla mobilità, sulla diffusione della centralità, sul governo dello sviluppo su una vasta area del quadrante nord – est dell’area metropolitana” (Accordo Quadro, p.25)</p> <p>Per affrontare le questioni (i) ambientale, (ii) della mobilità, (iii) dei grandi servizi e della centralità urbana, è stata individuata una vasta serie di obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • realizzazione di opere di difesa idraulica, di scolmo e piste ciclopedonali dentro al progetto Tangenziale Verde • Parco fluviale del Po torinese • Ripristino degli antichi argini • Rete del teleriscaldamento • Interramento Enel • Opere di bonifica nel territorio comunale di Borgaro • Opere di viabilità: Anello nord - Settimo est, Anello sud - Settimo est, collegamento SS 11 – SP 220, interconnessione Settimo – Leini, potenziamento SP 12, nuova dorsale interrata sud – ovest, penetrazione ovest, opere per migliorare il deficit infrastrutturale locale, • Centro operativo Ativa • Attrezzature cura salute • Centro di produzione e rappresentazione teatrale • Impianto baseball • Parco Pertini in via San Mauro • Nuovi percorsi urbani ciclo-pedonali

Obiettivi del programma	
	<ul style="list-style-type: none"> • Porta ovest e Porta nord • Ristrutturazione urbana Area Ferrero • Aree attrezzate (Castelverde, Pdc, Cebrosa, Pd) • Sparco Borgaro • Centro sportivo multifunzionale • Ampliamento Ergom • Sostegno alla piccola e media impresa • La città del divertimento • La città dell'auto • Garden Center Botanic • Castello di Santa Cristina
Rapporto col PRG	Piani regolatori comunali di Settimo, Borgaro, Torino: il programma si prefigge in modo esplicito tra gli obiettivi quello di "attuazione delle previsioni degli strumenti di pianificazione locali e generali" (Accordo Quadro, p. 70), con varianti ove necessario
Ruolo del programma rispetto al PRG	Verifica e adeguamento dei piani ad un quadro di obiettivi sovralocale
Data approvazione PRG	PRGC del Comune di Settimo Torinese (variante approvata il 22/10/99) PRGC del Comune di Borgaro Torinese (variante approvata il 21/02/94) PRGC del Comune di Torino approvato il 21 aprile 1995

E.4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Ruolo del programma rispetto ai piani/programmi sovraordinati				
Strumento interessato	Livello	Data approvazione	Rapporto tra il programma e questo strumento	Ruolo del programma rispetto alle previsioni
Pai (Piano di assetto idrogeologico)	Ambito di bacino		Conformità	Adeguamento alle previsioni

E.5 Qualità urbana e ambientale

E.5.1 Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Presenza di regole qualitative	/	/	/
Azioni di miglioramento della qualità fruitiva dell'area e della sinergia tra servizi	Creazione di un'alternativa credibile al traffico veicolare	Individuazione e realizzazione di una rete di percorrenza ciclabile di dimensioni tali da poter soddisfare la fruizione turistico – ricreativa	Rimangono percorsi di campagna frequentati dai mezzi presenti nelle cascine per lavorare i terreni, quindi un minimo di promiscuità c'è. Le piste ciclabili, di una larghezza tale da permettere il passaggio dei mezzi, non sono asfaltate. Si tratta di un progetto di paesaggio che consiste in un sistema di strade bianche percepibili dalla ex SS460.

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Azioni di miglioramento della qualità ambientale	Rinaturalizzazione delle aree attraverso interventi sulle aree interstiziali tra sistemi urbani compatti e valorizzazione paesaggistica Riduzione degli impatti fonico-visivi delle grandi infrastrutture presenti e in progetto. Decongestionamento di aree limitrofe. Riordino del sistema idraulico di superficie e mantenimento di una fascia drenante		
Azioni finalizzate alla riconoscibilità e identificazione dei luoghi	Valorizzazione dei numerosi interventi di sistemazione del verde in un percorso multimodale unitario (All'interno dell'intervento "Antichi argini" si affiancano alle opere generali di integrazione del corridoio ecologico ripariale una serie di percorsi ciclo-pedonali (con relativo deposito biciclette) interconnessi con porto natante e traghetto.)		

E.5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

Assetto demografico dell'area			
Popolazione residente prima del programma	Popolazione prevista dal programma	Popolazione stanziata	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
-	-	-	-

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Modalità di selezione dell'ambito	Unione dei Comuni di Borgaro, Settimo e Torino attraverso il progetto di parco	Il Comune di Torino esce dal programma	Il Comune di Torino non si vuole far carico della collaborazione con gli altri due Comuni
Azioni per il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio.	Razionalizzazione dei percorsi veicolari	Individuazione e realizzazione di un sistema di accessibilità veicolare locale e sovra-locale, in un disegno complessivo di razionalizzazione e di potenziamento della rete esistente	

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Azioni per la diminuzione delle situazioni di marginalità ed isolamento	Attenzione al patrimonio agrario, storico e ambientale	Riqualificazione dell'agricoltura e delle cascine come beni storici e documentari	/
Azioni per il miglioramento delle connessioni interne all'area	Rete di percorsi pedonali e ciclabili	Realizzazione di "strade-parco" con assi pedonali e ciclabili e nuovo ponte sulla Dora	
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)	Creazione di un parco urbano intercomunale di connessione tra parchi urbani (Borgaro e Torino) e regionali (La Mandria e Parco del Po)	Nuovo assetto delle proprietà pubbliche e private: Accordo con i privati proprietari delle aree che ha consentito la dismissione gratuita a fronte di un contenuto utilizzo urbanistico di aree esterne al parco nell'ambito dei rispettivi piani regolatori (Accordo Quadro, p.70)	Il costo relativo alle aree da espropriare aveva un'incidenza troppo alta sul bilancio pubblico (aumentando l'investimento di quasi 12.000.000 di €)
Azioni finalizzate all'aumento della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato	Ristrutturazione del Castello di Santa Cristina per funzioni ricettive legate agli eventi olimpici di Torino 2006	Lo scarso interesse dell'operazione dal punto di vista economico fa sì che l'operazione stenti a partire	

Allegato F. Priu “Fontebranda”, Siena

F.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.

F.1.1 Flessibilizzazione procedurale

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
5 dicembre 1995	Approvazione del PRIU e trasmissione al Ministero	Comune di Siena	Del. Cons. Com.	
26 luglio 1996	Ammissione del PRIU al finanziamento	Ministero LL.PP. (Dicoter)	D.M. LL.PP. finanziamento pari a 3.200.000 Euro	
22 gennaio 1997	Intesa per l'attuazione e il finanziamento del PRIU Fontebranda	Min. LL. PP. Comune di Siena	Protocollo d'intesa	All'accordo non partecipa la Regione
3 aprile 1998	Stipula Accordo di Programma	Min. LL. PP. Comune di Siena	Accordo di programma	
1999	Inizio lavori	Comune di Siena Siena Parcheggi Spa Società Consortile Fontebranda arl		
2002	Conclusione parcheggio e recupero ex Macelli	Comune di Siena Siena Parcheggi Spa Società Consortile Fontebranda arl		

F.1.2 Cultura della responsabilità

Soggetti pubblici inclusi nel programma				
Soggetto	Ruolo nel processo	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione
Ministero LL.PP. (Infrastrutture e trasporti)	Valutazione e cofinanziamento	Esterno (nazionale)	Finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma)
Comune	Promozione del programma	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo di programma) e coalizioni

Strutture interne al Comune incluse nel programma			
Oggetto	Ruolo nel processo	Risorse apportate	Modalità di interazione con gli altri settori
Settore Edilizia e Concessioni	Regia del programma (progettazione e richiesta finanziamento)	Progettuali	Coordinamento
Settore Lavori pubblici	Realizzazione degli interventi	Progettuali	

F.1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo

Assetto organizzativo	
Leadership del progetto	Prettamente tecnica (Dirigente Arch. Fabrizio Valacchi)
Struttura di progettazione e coordinamento	Settore Edilizia e concessioni della Città di Siena
Status durante il progetto	Struttura interna esistente
Gestione	Coordinare i progetti di riqualificazione, recupero e manutenzione nel Centro Storico

F.2 Partenariato Pubblico-privato

F.2.1 Superamento dell'imparzialità della PA

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Oggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
Siena Parcheggi Spa	Cofinanziamento, realizzazione e gestione degli interventi	Economico (50%pubblico, 50% privato)	Locale (città)	Finanziarie e di gestione	Partenariati formali (Convenzione)	Continui, perché si occupa della realizzazione e gestione di tutti i parcheggi pubblici della città
Società Consortile Fontebranda arl	Cofinanziamento, realizzazione e gestione degli interventi	Economico	Locale (città)	Finanziarie e di gestione	Partenariati formali (Concessione-gestione)	/

F.2.2 Co-responsabilizzazione del privato

Partecipazione al finanziamento						
		Fonti di finanziamento (%)				
Tot. Interventi (Euro)	1.100,819	%	Dm 21/12/94	Comune	Oneri concessori	Risorse private
pubblici	258,402	23,47	34,10	21,61	33,89	10,44
privati	842,417	76,53				100,00

F.2.3 Costruzione del consenso preventivo

Comunicazione e partecipazione al progetto				
	Processo		Prodotto	
Azioni previste	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
Consultazione	Pubblicazioni ordinarie	Osservazioni scritte e controdedotte	-	-

Eventuali soggetti esclusi dal programma									
Soggetto	Tipologia	Ambito	Livello	Modalità di coinvolgimento attivate	Possibile ruolo nel processo	Possibili risorse apportate	Possibili modalità d'Interazione	Possibili motivi di esclusione	
Abitanti	privato	Sociale	Locale (quartiere)	-	Partecipazione attiva	Di consenso	-	-	

F.3 Integrazione delle azioni/sinergia tra politiche

F.3.1 Integrazione funzionale

Funzioni	Processo		Prodotto	
	Mq.	%	Mq.	%
Residenza	360	2,68	160	2,68
Servizi	1.230	9,17	1.230	9,17
Parcheggio interrato	9.560	71,29	9.560	71,29
Attività industriali e artigianali	1.190	8,87	1.190	8,87
Attività economiche di servizio	1.070	7,99	1.070	7,99
SLP totale	13.410	100,00	13.410	100,00

F.3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Integrazione sociale				
Azione prevista	Soggetti coinvolti	Forme	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
-	-	-	-	-

F.3.3 Sinergia tra politiche

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Processo		Prodotto		
	Livello	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma sinergico
-	-	-	-	-	-

Sinergie con altre politiche per la città						
Politica	Soggetto coinvolto	Processo		Prodotto		
		Oggetto	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori	Stato di attuazione
-	-	-	-	-	-	-

Territorialità e idea forza		
Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale)	Risorse locali utilizzate
-	-	-

F.4 Rapporto col piano

F.4.1 Superamento delle rigidità del PRG

Obiettivi del programma	
Oggetto e obiettivi del programma	Riqualificazione urbanistica dell'area Realizzazione di un impianto meccanizzato di risalita e collegamento con il Centro Storico Ristrutturazione degli ex - Macelli Comunali e rivitalizzazione dell'area Realizzazione di un parcheggio interrato di circa 500 posti auto
Rapporto col PRG	Conforme al Progetto Norma 1.5
Ruolo del programma rispetto al PRG	Attuazione
Data approvazione PRG	PRGC del Comune di Siena vigente dal 15.05.1996

F.4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Ruolo del programma rispetto ai piani/programmi sovraordinati				
Strumento interessato	Livello	Data approvazione	Rapporto tra il programma e questo strumento	Ruolo del programma rispetto alle previsioni
-	-	-	-	-

F.5 Qualità urbana e ambientale

F.5.1 Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Presenza di regole qualitative	/	/	/
Azioni di miglioramento della qualità fruitiva dell'area e della sinergia tra servizi	Incremento aree a parcheggio	Realizzazione del parcheggio interrato per 500 veicoli	/
Azioni di miglioramento della qualità ambientale	Previsione di un'area verde ai piedi della risalita	In corso di realizzazione	/
Azioni finalizzate alla riconoscibilità e identificazione dei luoghi	Riqualificazione degli edifici degli Ex Macelli	Realizzato e occupato da attività artigianali e di servizio	/

F.5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

Assetto demografico dell'area			
Popolazione residente prima del programma	Popolazione prevista dal programma	Popolazione stanziata	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
n.p.	10	10	/

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Modalità di selezione dell'ambito	Definizione preventiva come Progetto Norma 1.5 nel Prg	Il perimetro rimane invariato	/
Azioni per il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio.	Risalita meccanizzata di collegamento tra l'area e Via di Vallepiatta, vicino al complesso Mussale S. Maria della Scala e al Duomo	In corso di realizzazione	/
Azioni per la diminuzione delle situazioni di marginalità ed isolamento	/	/	/
Azioni per il miglioramento delle connessioni interne all'area	/	/	/
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)	/	/	/
Azioni finalizzate all'aumento della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato	/	/	/

Allegato G. Cdq “San Miniato”, Siena

G.1. Imprenditorialità e operatività della P. A.

G.1.1 Flessibilizzazione procedurale

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
24 aprile 1998	Avviso di manifestazione di interesse da parte dei soggetti pubblici e privati alla formazione di un contratto di quartiere nel Peep S. Miniato	Comune di Siena	Avviso Pubblico	Il Comune testa l'interesse di operatori pubblici e privati a partecipare all'operazione
Maggio-Giugno 1998	Redazione della proposta di Contratto di Quartiere a San Miniato	Comune di Siena	Progetto di Contratto di Quartiere	
18 giugno 1998	Approvazione del Cdq e trasmissione della proposta alla Regione	Comune di Siena	Del. Cons. Com.	
29 luglio 1998	Trasmissione della proposta al CER	Regione Toscana	Del. Cons. Regionale	
Febbraio 1999	Pubblicazione graduatoria nazionale delle proposte: il Cdq S. Miniato è ammesso al finanziamento	Ministero LL. PP:	Decreto Ministeriale LL.PP. (Finanziamento 14,5 mld di lire)	
21 aprile 2000	Stipula del Protocollo di Intesa	Ministero dei LL. PP. Comune di Siena	Protocollo di Intesa	
Estate 2000	Avvio delle attività informative del Laboratorio di quartiere	Consiglieri della Circostrizione 2	Sportello Informativo sui lavori in corso	
Aprile 2000	Pubblicazione di opuscolo informativo sul Programma	Comune di Siena	La Balzana, Quaderni del Comune di Siena, distribuiti gratuitamente alla popolazione	
2004	Mancata assegnazione dei lavori di realizzazione degli interventi	Comune di Siena	Bando di assegnazione lavori	

G.1.2 Cultura della responsabilità

Soggetti pubblici inclusi nel programma				
Soggetto	Ruolo nel processo	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione
Ministero LL.PP. (Infrastrutture e trasporti)	Valutazione e cofinanziamento	Esterno (nazionale)	Finanziarie	Partenariati formali (Protocollo di Intesa)
Comune	Promozione del programma	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Protocollo di Intesa)
Ater (Agenzia Territoriale Edilizia Residenziale), oggi Siena Casa Spa	Partecipazione e cofinanziamento	Zonale	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Adesione al Cdq)
Poste Italiane	Partecipazione con apertura di un'agenzia	Locale (città)	Finanziarie	Partenariati formali (Adesione al Cdq)
Università di Firenze. Dipartimento di Processi e Metodi della produzione Edilizia	Partecipazione e collaborazione alle indagini e al recupero degli edifici	Regionale	Conoscitive	Partenariati formali (Adesione al Cdq)
Servizio Socio-Assistenziale Crocetta	Partecipazione	Locale (circoscrizione)	Conoscitive e di consenso	Partenariati formali (Adesione al Cdq)

Strutture interne al Comune incluse nel programma			
Oggetto	Ruolo nel processo	Risorse apportate	Modalità di interazione con gli altri settori
Direzione Gestione del Territorio	Regia del programma (progettazione e richiesta finanziamento)	Progettuali e finanziarie	Coordinamento
Direzione Urbanistica	Progettazione del programma e della relativa variante	Progettuali	
Ufficio statistica	Fornitura dati statistici	Conoscitive	
Direzione Lavori pubblici	Realizzazione degli interventi	Progettuali	

G.1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo

Assetto organizzativo	
Leadership del progetto	Politica (Assessore Mario Cataldo) e tecnica (Dirigente Arch. Fabrizio Valacchi)
Struttura di progettazione e coordinamento	Direzione Gestione del Territorio
Status durante il progetto	Struttura interna esistente
Gestione	Continua a coordinare i progetti di riqualificazione, in particolare nel centro storico

G.2 Partenariato Pubblico-privato

G.2.1 Superamento dell'imparzialità della PA

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Oggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
Associazioni varie di condomini	Partecipazione e restauro edifici	privato	Locale (quartiere)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Oggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
Cooperativa Edilizia "Orsa Maggiore"	Partecipazione e co-finanziamento	Terzo settore	Locale (città)	Conoscitive, progettuali e finanziarie	Adesione al Cdq	
Cooperativa Edilizia "Cooper Siena"	Partecipazione e co-finanziamento	Terzo settore	Locale (città)	Conoscitive, progettuali e finanziarie	Adesione al Cdq	
Associazione "Terza Età"	Partecipazione con progetti e iniziative culturali	Terzo settore	Locale (quartiere)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	
Monte dei Paschi di Siena	Partecipazione con apertura sportello	Economico	Nazionale)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	Finanziamento di altri interventi
Arciconfraternita di Misericordia di Siena	Partecipazione con il "Progetto Anziano"	Terzo settore	Locale (città)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	
Cral della Sanità, Siena	Partecipazione	Terzo settore	Locale (città)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	
Centro Immagine Cinci	Partecipazione con apertura centro estetico	Economico	Locale (quartiere)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	
Furini Maurilia	Partecipazione con rilocalizzazione parrucchiera	Economico	Locale (quartiere)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	
Dott. Laguardia Antornio	Partecipazione con apertura farmacia	Economico	Locale (città)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	
Società "Tutto per Tutti"	Partecipazione con apertura rivendita tabacchi, giornali, lotto	Economico	Locale (quartiere)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	
Coop Centro Italia	Partecipazione con apertura supermercato	Economico	Locale (provincia)	Consenso e finanziarie	Adesione al Cdq	
Geotec	Partecipazione	Economico	Locale (città)	Conoscitive	Adesione al Cdq	

G.2.2 Co-responsabilizzazione del privato

Partecipazione al finanziamento					
Tipologia interventi	Fonti di finanziamento (Euro)				
	Ministero	Regione	Comune	Risorse private	Totale
pubblici	14.523	3.500	3.204	6.605	27.832
privati				12.803	12.803
Tot. Interventi	14.523	3.500	3.204	19.408	40.635

G.2.3 Costruzione del consenso preventivo

Comunicazione e partecipazione al progetto				
Azioni previste	Processo		Prodotto	
	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
"Cantiere della Comunicazione e della partecipazione" (Cantiere-evento)	Nuovo centro civico di quartiere	Informazione, partecipazione, laboratorio di quartiere, formazione	Attivazione di uno sportello informativo itinerante nei locali della Circoscrizione	

Eventuali soggetti esclusi dal programma								
Soggetto	Tipologia	Ambito	Livello	Modalità di coinvolgimento attivate	Possibile ruolo nel processo	Possibili risorse apportate	Possibili modalità d'interazione	Possibili motivi di esclusione
Settore servizi sociali	Pubblico	Comunale	Locale	Nessuna	Attivazione di progetti specifici	Finanziarie e progettuali	Partenariati formali	

G.3 Integrazione delle azioni / sinergia tra politiche

G.3.1 Integrazione funzionale

Funzioni	Processo			Prodotto		
	Udm	Valore	%	Udm	Valore	%
Residenza	Mc.	21.114	45,85			
Servizi sociali e amministrativi	Mc.	15.470	33,60			
Commercio	Mc.	9.464	20,55			
Vol. totale	/Mc.	46.048	100,00			
Aree a verde e spazi pubblici	Mq.	21.700	37,25			
Servizi sportivi	Mq.	24.800	42,58			
Parcheggio	Mq.	11.750	20,17			
Sup. totale	Mq.	58.250	100,00			

G.3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Integrazione sociale				
Azione prevista	Soggetti coinvolti	Forme	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Cantiere della comunicazione e della partecipazione	Due dipendenti fissi	Comunicazione dell'iniziativa nell'ambito del Laboratorio di quartiere	Sportello informativo itinerante aperto a orari fissi	
Svolgimento di attività culturali e ricreative	Gruppo Anziani	Attività culturali e ricreative		
Costruzioni di 39 alloggi per anziani e disabili				
Progetto "Amico anziano"	Misericordia di Siena	Servizi di assistenza domiciliare, teleassistenza e telesoccorso		

G.3.3 Sinergia tra politiche

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Processo			Prodotto		
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Livello	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma sinergico
-	-	-	-	-	-

Sinergie con altre politiche per la città						
		Processo		Prodotto		
Politica	Soggetto coinvolto	Oggetto	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori	Stato di attuazione
-	-	-	-	-	-	-

Territorialità e idea forza		
Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale)	Risorse locali utilizzate
	Limitato al quartiere	Patrimonio edilizio e aree pubbliche esistenti Capitale sociale e reti esistenti

G.4 Rapporto col piano

G.4.1 Superamento delle rigidità del PRG

Obiettivi del programma	
Oggetto e obiettivi del programma	<ul style="list-style-type: none"> • promuovere un vasto programma di recupero dell'edilizia economica e popolare degradata, anche attraverso la realizzazione di alloggi-volano che permettano di avviare il programma di recupero; • dare risposta alla domanda abitativa sociale, con particolare riferimento a piccoli nuclei familiari costituiti da persone anziane e portatori di handicap, collegando questo tipo di residenza a servizi specificatamente mirati di assistenza e animazione; • migliorare le dotazioni di servizi di quartiere, completando le opere di urbanizzazione primarie e secondarie necessarie per il quartiere, potenziando le aree destinate a parcheggio, aumentando la dotazione di verde pubblico e attrezzato; • potenziare e riqualificare la funzione commerciale (supermercato, sportello bancario, negozi al dettaglio non food); • costruire un'area centrale al quartiere, contenente funzioni qualificanti ed aggreganti, che possa ospitare la sede della circoscrizione in locali più ampi e centrali, collegandola con la ludoteca, la biblioteca, ecc.. in modo da potenziare i servizi al cittadino e le iniziative per il tempo libero; in particolare, il programma mira ad ospitare nel centro di quartiere il progetto "Amico anziano", il gruppo della "Terza Età", gruppi sportivi, associazionismo, etc. in modo da valorizzare al massimo la funzione di polo aggregante che si vuole attribuire a questo luogo; • promuovere la creazione di un laboratorio di quartiere finalizzato alla promozione, assistenza e monitoraggio del programma di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente;

Obiettivi del programma	
	<ul style="list-style-type: none"> potenziare e qualificare attività legate al tempo libero (orti sociali, CRAL ospedalieri, gruppo sportivo S.Miniato); creare posti di lavoro attraverso le iniziative e i programmi previsti dal Contratto di quartiere (nuova struttura commerciale, servizi alla persona, attività sportive, attività di riabilitazione, cantieri edilizi, etc.); in particolare, attraverso il <i>Laboratorio di quartiere</i> e il potenziamento delle attività previste dal progetto Amico-anziano” e del gruppo “Terza Età”, il Cdq mira a creare occasioni di formazione professionali mirate ai giovani,
Rapporto col PRG	Necessità di variante ex lege 5/95
Ruolo del programma rispetto al PRG	Attuazione di servizi mancanti e di operazioni di riqualificazione degli spazi pubblici e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici del Peep esistente.
Data approvazione PRG	PRGC del Comune di Siena vigente dal 15.05.1996

G.4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Ruolo del programma rispetto ai piani/programmi sovraordinati				
Strumento interessato	Livello	Data approvazione	Rapporto tra il programma e questo strumento	Ruolo del programma rispetto alle previsioni
-	-	-	-	-

G.5 Qualità urbana e ambientale

G.5.1 Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Azioni di miglioramento della qualità fruitiva dell'area e della sinergia tra servizi	Sistemazione dei passaggi e delle parti comuni. Concentrazione in un unico polo dei servizi alla persona e degli alloggi per categorie sociali deboli (anziani, handicappati)		
Azioni di miglioramento della qualità ambientale	Costruzione di edifici bio-compatibili e monitoraggio del recupero degli edifici fatiscenti da parte del <i>Dipartimento processi e metodi della produzione edilizia</i> dell'Università di Firenze		
Azioni finalizzate alla riconoscibilità e identificazione dei luoghi	Recupero degli edifici del Peep originario. Iniziative culturali e ricreative, newsletter di quartiere. Creazione di un centro civico e di un laboratorio di quartiere		

G.5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

Assetto demografico dell'area			
Popolazione residente prima del programma	Popolazione prevista dal programma	Popolazione stanziata	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
1.500 ca	230		

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Modalità di selezione dell'ambito	Definizione preventiva da parte dell'amministrazione comunale		
Azioni per il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio			
Azioni per la diminuzione delle situazioni di marginalità ed isolamento			
Azioni per il miglioramento delle connessioni interne all'area	Creazione di parcheggi e posti auto condominiali		
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)	Nuova sede della Circoscrizione, centro commerciale, biblioteca e ludoteca		
Azioni finalizzate all'aumento della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato			

Allegato H. Prusst “Terre senesi”, Siena

H.1 Imprenditorialità e operatività della P. A.

H.1.1 Flessibilizzazione procedurale

Tappe del processo di realizzazione del programma				
DATA	OGGETTO.	SOGGETTI PARTECIPANTI	STRUMENTO	ELEMENTI PROCEDURALI DI RILIEVO
8 ottobre 1998	Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Decreto ministeriale n.1169	
Gennaio-giugno 1999	Riunioni convocate da Provincia e Comune di Siena per sensibilizzare e verificare la disponibilità ad aderire al bando da parte di soggetti pubblici e privati	Comune di Siena Provincia di Siena 30 Comuni della provincia Principali società a capitale misto Associazioni di categoria	Riunioni informali	Queste riunioni aumentano la coesione tra i diversi soggetti pubblici partecipanti
	Adesione al Prusst da parte della Provincia e di tutti i Comuni interessati	Comune di Siena Provincia di Siena 30 Comuni della provincia	Delibera di ogni singola amministrazione e firma congiunta di un protocollo di accordo	
	Publicizzazione e verifica della disponibilità a intervenire di soggetti pubblici e privati	Ogni comune	Avvisi pubblici e raccolta delle adesioni	
	Accoglimento delle proposte pubbliche e private nel Prusst	Ogni comune	Delibera di accoglimento delle proposte pubbliche e private da parte di ogni singola amministrazione	
3 agosto 1999	Definizione delle procedure con cui gestire le varianti ai Prg	Regione Toscana Provincia di Siena Comune di Siena (capofila)	Protocollo di Intesa	
3 agosto 1999	Trasmissione della proposta di Prusst al Ministero	Comune di Siena		
19 aprile 2000	Ammissione del Prusst Terre senesi al finanziamento	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Decreto ministeriale n. 591	
2001	Adesione al Prusst di 5 Comuni che non avevano aderito alla proposta iniziale	5 Comuni aderenti	Inserimento dei relativi interventi nel quadro complessivo del Prusst	
18 aprile 2001	Istituzione del tavolo permanente di concertazione	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione, Comuni interessati	Decreto ministeriale n. 429	
24 gennaio 2002	Costituzione del Comitato Prusst “2010 Plan”	vedi sotto	Atto notarile	
20 maggio 2002	Definizione dell'accordo quadro con il Ministero	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Comune di Siena	Accordo quadro	

H.1.2 Cultura della responsabilità

Soggetti pubblici inclusi nel programma				
Soggetto	Ruolo nel processo	Livello	Risorse apportate	Modalità Interazione
Ministero LL.PP. (Infrastrutture e trasporti)	Valutazione e cofinanziamento	Esterno (nazionale)	Finanziarie	Partenariati formali (Accordo Quadro)
Regione Toscana	Consenso e definizione modalità per realizzare le varianti	Regionale	Consenso e tecniche	Partenariati formali (Protocollo di Intesa)
Provincia di Siena	Partecipazione e promozione del programma	Provinciale	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Protocollo di Intesa)
Comune di Siena	Promozione del programma come comune capofila	Locale (città)	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo) e informali con i Comuni
Comuni di : Abbadia S. Salvatore Asciano Buonconvento Casole d'Elsa Castellina in Chianti Castelnuovo B.ga Castiglion d'Orcia Cetona Chianciano Terme Chiusdino Chiusi Colle Val d'Elsa Gaiole in Chianti Montalcino Montepulciano Monteriggioni Monteroni d'Arbia Monticano Murlo Piancastagnaio Pienza Radicofani Radicandoli Rapolano Terme S. Casciano dei Bagni S. Gimignano S. giovanni d'Asso S. Quirico d'Orcia Sartiano Siena Sinalunga Sovicille Torrita di Siena Trequanda	Promozione del programma	Locale	Conoscitive, di consenso e finanziarie	Partenariati formali (Accordo) e informali nell'ambito dell' <i>Assemblea dei comuni promotori</i> e del <i>Coordinamento</i> tra gli ambiti provinciali
ANAS	Co-finanziamento	Nazionale	finanziarie	Partenariati formali

Strutture interne al Comune capofila incluse nel programma			
Oggetto	Ruolo nel processo	Risorse apportate	Modalità di interazione con gli altri settori
Settore Gestione del Territorio	Regia del programma (progettazione e richiesta finanziamento)	Progettuali, attraverso l'Ufficio Prusst (cfr. punto H.1.3)	Coordinamento

H.1.3 Cambiamenti nel modello organizzativo

Assetto organizzativo	
Leadership del progetto	Politica (Assessore delegato al Prusst: Dott. Fabio Minuti, Assessore all'urbanistica del Comune di Siena) e Tecnica (Dirigente responsabile: Arch. Fabrizio Valacchi)
Struttura di progettazione e coordinamento	Eos Consulting (Piccola Soc. coop. Arl) per il montaggio del programma Ufficio Prusst per la progettazione degli interventi
Status durante il progetto	Struttura creata ex novo all'interno della Direzione gestione del territorio per seguire al progettazione degli interventi
Gestione	Continua a seguire la progettazione degli interventi

H.2 Partenariato Pubblico-privato

H.2.1 Superamento dell'imparzialità della PA

Soggetti privati inclusi nel programma e modalità di interazione						
Soggetto	Ruolo nel processo	Ambito di appartenenza	Livello d'intervento	Risorse apportate	Modalità Interazione	Successivi contatti con la P.A.
Fondazione MPS	Partecipazione e co-finanziamento	Nazionale	Provinciale	finanziarie	Partenariati formali	
Tra.in (trasporto pubblico)	partecipazione	Economico	Provinciale	finanziarie	Partenariati formali	
Intesa (Reti energetiche)	partecipazione	Economico	Provinciale	finanziarie	Partenariati formali	
Consorzio agrario	partecipazione	Economico	Provinciale	finanziarie	Partenariati formali	
Consorzio agrario	partecipazione	Economico	Provinciale	finanziarie	Partenariati formali	
Altri per un tot. di 115 operatori privati (soggetti, ditte o imprese individuali)	partecipazione	Economico	Locale (Comune di riferimento)	finanziarie	Partenariati formali	

H.2.2 Co-responsabilizzazione del privato

Integrazione economica									
		Finanziamenti stanziati al 2004 (%)							
Interventi		Cassa DD. PP.	Legge 177/01	Docup Ob. 2	Provincia	Fondazione MPS	Altri soggetti pubblici	Comuni	Risorse private
pubblici	464.843.000	0,77%	0,64%	1,21%	12,06%	17,82%	49,14%	18,37%	
privati	471.396.000								5,3%
Totale	€ 936.239.000								

H.2.3 Costruzione del consenso preventivo

Comunicazione e partecipazione al progetto				
Azioni previste	Processo		Prodotto	
	Struttura	Tipo di partecipazione attivata	Gestione della struttura	Continuità delle azioni
Consultazione nella fase di osservazioni alle varianti	Pubblicazioni ordinarie	Osservazioni scritte e controdette	-	-

Eventuali soggetti esclusi dal programma								
Oggetto	Tipologia	Ambito	Livello	Modalità di coinvolgimento attivate	Possibile ruolo nel processo	Possibili risorse apportate	Possibili modalità d'Interazione	Possibili motivi di esclusione
Abitanti	privato	Sociale	Locale (città)	Nessuna	Partecipazione attiva	Di consenso gestionale	Attivazione di processi di partecipazione	Rimando della fase partecipativa a ciascun comune
Gruppi organizzati	Terzo settore	Sociale	Locale (città)	Nessuna	Partecipazione attiva, promozione del programma	Di consenso gestionale (es. gestione dei percorsi e delle aree a parco pubblico)	Attivazione di processi di partecipazione	Rimando della fase partecipativa a ciascun comune
Comune di Radda in Chianti	Pubblico	Amministrativo	Locale (Comune)	Richiesta di adesione nell'ambito delle riunioni informali	Promozione del programma	Di consenso e finanziari	Adesione al Prusst	Non ha voluto partecipare a questo per attivare un Prusst specifico con i comuni del Chianti, che però non è andato in porto

H.3 Integrazione delle azioni/sinergia tra politiche

H.3.1 Integrazione funzionale

Integrazione funzionale		
Obiettivo	Tipologia di interventi	N. Interventi
Potenziamento del sistema dei trasporti	Opere viarie per la mobilità	58
Aumento dei livelli di coesione economica e sociale	Attrezzature e servizi pubblici, recupero aree dismesse potenziamento aeroporto	51
	Recupero del tessuto edilizio e nuove aree residenziali	20
Sostegno allo sviluppo produttivo e turistico	Riqualificazione e ammodernamento aree artigianali	59
	Potenziamento attività turistico ricettiva e valorizzazione attività termali	44
	Valorizzazione patrimonio artistico, culturale e architettonico	21
Tutelare e valorizzare l'ambiente naturale	Attivazione di Parchi e Piste ciclabili	6

H.3.2 Integrazione delle azioni fisiche e sociali

Integrazione sociale				
Azione prevista	Soggetti coinvolti	Forme	Esiti	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Sostegno all'occupazione	Diversi soggetti pubblici e privati	Creazione di nuovi posti di lavoro		

H.3.3 Sinergia tra politiche

Sinergie con altri programmi comunitari, nazionali o locali					
Processo			Prodotto		
Programma con cui si è instaurata la sinergia	Livello	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori (valore aggiunto)	Stato di attuazione del programma
Docup ob. 2 Progetto Integrato di Sviluppo Locale (PISL)	Regionale	8.560.000 Euro	Utilizzo del finanziamento per la realizzazione di 13 interventi di varia natura		
Fondi strutturali 2000-2006	Nazionale	Accordi in corso			
Patto territoriale VATO	Inter-regionale	Accordi in corso			
DM. 221 del 23/09/03	Nazionale	2.600.000 Euro	Potenziamento della bretella di raccordo con l'aeroporto di Ampugnano		

Sinergie con altre politiche per la città						
		Processo		Prodotto		
Politica	Soggetto coinvolto	Oggetto	Risorse dirottate sul programma	Sinergie create	Effetti moltiplicatori	Stato di attuazione
-	-	-	-	-	-	-

Territorialità e idea forza		
Esplicitazione di una idea strutturante il programma	Ambito di riferimento degli interventi (esteso, limitato al perimetro, puntuale)	Risorse locali utilizzate
	Esteso a 35 su 36 Comuni della Provincia	Patrimonio naturale e paesaggistico

H.4 Rapporto col piano

H.4.1 Superamento delle rigidità del PRG

Obiettivi del programma	
Oggetto e obiettivi del programma	<p>OBIETTIVI STRATEGICI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sperimentare lo sviluppo sostenibile assunto come criterio-guida dal Ptc - stimolare la sinergia tra gli operatori pubblici e privati e costruire un sistema permanente di coordinamento - Innalzare il livello di competitività del territorio provinciale, sviluppando l'organizzazione del sistema territoriale al fine di accrescere l'effetto rete. <p>OBIETTIVI OPERATIVI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sviluppare il sistema complessivo della viabilità - aumentare i livelli di coesione economica e sociale - sostenere lo sviluppo produttivo e turistico - valorizzazione delle risorse ambientali e naturali - assicurare un'alta realizzabilità degli interventi
Rapporto col PRG	Il programma si rapporta con 36 Piani regolatori e con più di 200 interventi, di cui parte in variante. A questo scopo, per valutare gli interventi in un quadro di coerenza, tutte le proposte sono state confrontate con gli obiettivi del PTCP (Cfr. "Matrice di confronto tra gli interventi Prusst e gli obiettivi di governo del Ptcp", in Valacchi, Roda, Giannini, 1999)
Ruolo del programma rispetto al PRG	Verifica e adeguamento dei piani rispetto ad un quadro di obiettivi sovralocale
Data approvazione PRG	Non rilevante ai fini del Prusst. Interessa piuttosto il processo di definizione del Ptcp, contestuale al processo di montaggio del Prusst, che ha portato all'approvazione del piano nel 2001.

H.4.2 Apertura alla pianificazione strutturale e strategica

Ruolo del programma rispetto ai piani/programmi sovraordinati				
Strumento interessato	Livello	Data approvazione	Rapporto tra il programma e questo strumento	Ruolo del programma rispetto alle previsioni
Piano Territoriale di Coordinamento	Provinciale	Adottato con DCP n. 52 del 12 aprile 1999 e approvato con DCP n. 109 del 20 ottobre 2000	Utilizzo degli obiettivi programmatici del Ptcp per verificare gli interventi del Prusst	Attuazione operativa degli indirizzi di Ptcp

H.5 Qualità urbana e ambientale

H.5.1 Miglioramento della qualità fisica e ambientale

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Presenza di regole qualitative	/	/	/
Azioni di miglioramento della qualità fruitiva dell'area e della sinergia tra servizi	Potenziamento del sistema di servizi puntuali e della sicurezza sociale	/	/
Azioni di miglioramento	Impianto di compostaggio e	/	/

Azioni per incrementare la qualità dell'ambito			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
della qualità ambientale	rifiuti solidi urbani ad Asciano, Impianti di fitodepurazione e fognatura in diversi centri minori Valorizzazione e messa in rete dei parchi naturali e dei Siti di interesse comunitario, nazionale e regionale presenti sul territorio provinciale (Rete dei Parchi di Montepulciano, Chiusi, Cetona, Parco naturalistico della Val d'Orcia, Sistema delle piste ciclabili lungo la via Franchigena, Parco delle Colline Nord di Siena), oltre alla creazione di un Parco nazionale del Termalismo		
Azioni finalizzate alla riconoscibilità e identificazione dei luoghi	Riqualificazione degli spazi residenziali e dei servizi, recupero dei centri storici e degli spazi collettivi (piazze, centri civici)	/	/

H.5.2 Incidenza sulla riorganizzazione urbana e territoriale

Assetto demografico dell'area			
Popolazione residente prima del programma	Popolazione prevista dal programma	Popolazione stanziata	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
-	-	-	-

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Modalità di selezione dell'ambito	Riunioni con i Comuni che portano alla definizione dell'ambito di riferimento	Partecipazione al prusst di 35 comuni della Provincia su 36	
Azioni per il miglioramento delle connessioni con il resto del territorio.	Consolidamento delle infrastrutture viarie di collegamento interprovinciale ed in particolare la Siena-Firenze, la Siena-Grosseto, la Siena-Bettolle (A1), la Cassia (S.S. n. 2), Velocizzazione della linea ferroviaria Empoli-Siena-Chiusi	In corso di realizzazione	
Azioni per la diminuzione delle situazioni di marginalità ed isolamento	Miglioramento e potenziamento delle infrastrutture viarie di raccordo con la viabilità principale	In corso di realizzazione	/
Azioni per il miglioramento delle connessioni interne all'area	Sviluppo di ipotesi di trasporto locale veloce da affiancare al trasporto velocizzato	In corso di realizzazione	

Relazione con il contesto			
	Processo	Prodotto	Eventuali motivi della difformità tra previsioni ed esiti
Funzioni attrattive di livello urbano (tipologia)	<ul style="list-style-type: none"> - Musei (Telematico della geotermia a Radicandoli, della Miniera a Abbadia S. Salvatore, Archeologico del Chianti a Castellina in Chianti); - strutture sportive (Ippodromo ad Asciano, Golf a Castelnuovo); - nuove sedi del Consorzio Agrario ad Asciano e a Castelnuovo Berardenga; - strutture termali a Bagni S. Filippo (Castiglione d'Orcia); - potenziamento dei sistemi produttivi locali attraverso nuove aree industriali. 		
Azioni finalizzate all'aumento della riconoscibilità urbana ed extralocale dell'ambito considerato	Valorizzazione delle risorse paesaggistiche e sviluppo del settore turistico ricettivo (recupero di casali e strutture storiche a fini turistico-ricettivi)		