

I PRU DELLA REGIONE PIEMONTE
Rapporto finale di valutazione

Manuela Olagnero (Università di Torino)
Guido Ortona (Università del Piemonte Orientale)
Silvia Saccomani (Politecnico di Torino)

Torino, aprile 2004

Indice

0. Premessa	2
1. Progettazione urbanistica e progettazione sociale: risultati dell'analisi su quattro casi....	3
1.1. I casi esaminati.....	3
1.2. Obiettivi, azioni, risorse: prevalgono gli interventi di tipo fisico	3
1.3. Il ruolo della diversificazione dei contributi pubblici.....	5
1.4. La difficile sinergia pubblico-privato	5
1.5. Problemi relativi alle procedure	7
1.6. I punti problematici e la scelta di un tema da approfondire.....	8
2. Il coinvolgimento dei privati nei PRU	10
2.1. Introduzione	10
2.2. La metodologia d'indagine	11
2.3. Manifestazioni di interesse e candidature al PRU	13
2.4. I privati coinvolti e le loro valutazioni.....	14
2.4.1. Il campione degli intervistati.....	14
2.4.2. Quale tipo di soggetti privati è intervenuto nei PRU	15
2.4.3. L'intervento proposto	15
2.4.4. Come è stato instaurato il rapporto con il PRU.....	17
2.4.5. Effetti differenziali dello strumento PRU	18
2.4.6. Risultati e incentivi necessari.....	19
2.4.7. Fiducia e territorio	20
.....	24
2.5. Bilanci e valutazione dell'esperienza dei PRU da parte degli amministratori locali	24
2.5.1. Premessa	24
2.5.2. Sulle modalità di rapporto con i privati.....	25
2.5.3. Sulle difficoltà dell'intervento privato.....	26
2.5.4. Sugli incentivi finanziari e lo spirito della legge	27
2.5.5. Sul coordinamento interno alle amministrazioni	29
2.5.6. Sulla delimitazione dell'area del PRU	30
2.5.7. Sul processo di formazione ed attuazione del PRU	30
2.6. Conclusioni	31
2.6.1. Il coinvolgimento dei privati: limiti e ruolo degli incentivi	32
2.6.2. Complessità e gestione dei programmi	34
2.6.3. Politica di rigenerazione urbana e scelta delle aree di intervento	35
2.6.4. La necessità di una base informativa	35
Bibliografia	36

0. Premessa

Sintetizziamo in queste pagine i principali risultati ottenuti nel corso della ricerca sviluppata sui PRU della regione Piemonte. La ricerca è stata sviluppata in un arco di tre anni in periodi diversi, seppure in sequenza.

La tabella riassume periodi, temi e metodologie seguite.

<i>Periodo</i>	<i>Temi</i>	<i>Fonti e metodologie di analisi</i>	<i>Titoli dei documenti</i>
2000-2001	Progettazione urbanistica e progettazione sociale nei PRU piemontesi: analisi di caso	Analisi di fonti documentarie (protocolli di intesa), colloqui e osservazioni sul territorio	Programmi di recupero urbano. Rapporto intermedio di valutazione. (Dicembre 2001)
2002	Il coinvolgimento dei privati nei PRU: manifestazione di interesse da parte dei privati	Analisi di fonti documentarie (118 lettere di manifestazioni di interesse)	Manifestazioni di interesse ai PRU. Secondo rapporto di ricerca. (Settembre 2002)
2002-2003 a	I privati coinvolti: caratteristiche dell'intervento. Motivazioni e valutazioni	Interviste telefoniche (con un campione di 75 imprenditori coinvolti nei PRU)	Valutazione dei Programmi di Recupero Urbano piemontesi. Terzo rapporto di ricerca. (Ottobre 2003)
2002-2003 b	Bilanci e valutazioni dell'esperienza PRU da parte degli amministratori pubblici dei comuni coinvolti	Colloqui con interlocutori privilegiati (effettuati con 15 responsabili dei Comuni coinvolti nei PRU)	Cap. 2 del Rapporto finale. (Aprile 2004)

Il primo tema è stato oggetto di un rapporto specifico: se ne sintetizzano qui i principali risultati (cap. 1), sulla base dei quali è stata valutata la necessità di affrontare il secondo tema.

L'indagine su quest'ultimo, effettuata nel 2002-2003 e focalizzata sul problema della partecipazione di soggetti privati nei PRU, viene presentata qui per la prima volta (cap. 2).

1. Progettazione urbanistica e progettazione sociale: risultati dell'analisi su quattro casi

1.1. I casi esaminati

L'analisi è stata condotta su quattro casi: Biella, Ciriè, Moncalieri e Torino Corso Grosseto, ed è stata sviluppata attraverso "monografie" dettagliate sui singoli casi, che hanno permesso una tematizzazione "trasversale" dei principali nodi critici emersi e l'individuazione di alcuni problemi da approfondire.

Fra questi il problema dei rapporti con i soggetti privati è apparso di particolare rilievo, in quanto espressione di una contraddizione, che l'analisi dei casi sembrava far emergere, fra la necessità (imposta dalla legge, ma anche dagli obiettivi della politica regionale) di un apporto privato in queste aree e l'assenza di elementi incentivanti nei confronti di tale apporto in aree di questo tipo.

1.2. Obiettivi, azioni, risorse: prevalgono gli interventi di tipo fisico

La "filosofia" che la Regione aveva proposto per la redazione dei "programmi Pilota", in aggiunta alle finalità fissate dal decreto nazionale per i PRU "standard", è sintetizzabile in due concetti centrali: integrazione fra interventi urbanistici ed azioni di tipo sociale, partecipazione dei soggetti locali. In questo senso la filosofia regionale ha collocato i PRU, nella famiglia dei programmi di "rigenerazione urbana", programmi che devono proporre azioni multidimensionali, perché multidimensionale è il carattere dei processi di disagio urbano e sociale che caratterizzano le aree cui i programmi stessi si rivolgono.

L'integrazione fra interventi urbanistici ed azioni di tipo sociale può essere misurata, in prima approssimazione, in modi diversi: in termini di molteplicità ed articolazione degli interventi predisposti, in termini di risorse (finanziarie ed organizzative) assegnate alle due categorie di azioni - e fin qui si tratta ancora di misurare più che un'integrazione, la compresenza di tali azioni -, in termini di peso esplicito assegnato ai diversi obiettivi. Ciò nei casi esaminati è stato fatto attraverso rappresentazioni grafiche che hanno permesso una valutazione dell'articolazione degli obiettivi perseguiti da ciascun programma, della loro priorità e della partecipazione al loro raggiungimento delle risorse private. Più complesso valutare la rispondenza delle azioni agli obiettivi esplicitamente dichiarati dai programmi.

Sull'articolazione degli obiettivi e degli interventi. In tutti i casi esaminati emerge una certa ampiezza ed articolazione degli obiettivi e degli interventi. Per quanto riguarda l'articolazione delle azioni che si rivolgono direttamente al campo sociale senza la mediazione di opere edilizie o infrastrutturali, questa è scarsa nel caso di Ciriè, e maggiore nel caso di Moncalieri e di Biella, dove è probabilmente frutto di un'esperienza più

consolidata. Nel caso del PRU di Corso Grosseto a Torino c'è indubbiamente una maggiore articolazione degli interventi ed un peso maggiore assegnato ad azioni di carattere sociale intese in senso lato, anche se in termini di risorse finanziarie la sperequazione fra i due tipi di azioni è ancora molto forte.

Sulla rispondenza agli obiettivi. Nella scheda di presentazione di ciascun programma, predisposta dalla Regione, veniva esplicitamente richiesto un ordine di priorità degli interventi in rapporto alle finalità sociali dichiarate: formalmente, quindi queste hanno in tutti i casi un peso rilevante. E, infatti, ad esse vengono riportati quasi tutti gli interventi di carattere fisico. Se si va, però, al di là della forma, valutare la maggiore o minore rispondenza degli interventi ai diversi obiettivi dichiarati esplicitamente o individuabili nei programmi non è cosa semplice. Nelle relazioni di accompagnamento ai programmi gli obiettivi di carattere sociale vengono in genere sottolineati con forza a Torino Corso Grosseto, Moncalieri e Biella, meno nel caso di Ciriè.

Sulla prevalenza degli interventi di riqualificazione fisica: le cause. La riqualificazione fisica è apparsa sempre prevalente, soprattutto in termini di risorse finanziarie impiegate.

La prima causa di ciò è che le risorse pubbliche ex lege 493/93, la fonte più consistente di finanziamento, essendo fondi Gescal, sono destinate ad opere di carattere edilizio o infrastrutturale. La legge non prevedeva una disponibilità di risorse finanziarie specificamente utilizzabili per attività di tipo sociale che non si concretizzassero in opere, né era previsto un "coordinamento" o un "accesso privilegiato" ad altri fondi a ciò dedicati in presenza di un PRU. Ciò segnala l'esigenza di studiare procedure che incentivino la finalizzazione di altre risorse pubbliche a programmi del tipo del PRU.

Sono emerse però anche altre cause:

- la disponibilità (almeno nei casi di Biella Ciriè e Moncalieri) di una conoscenza "implicita" della problematica sociale, date le dimensioni della città e il legame piuttosto stretto fra amministrazione e cittadini, anche del quartiere implicato, accompagnata dalla mancanza di una base di dati, di conoscenza specifica e continuamente aggiornata. Questo porta ad uno scarso riconoscimento del ruolo degli aspetti culturali e relazionali nella trasformazione urbana e delle elaborazioni collettive nelle analisi dei bisogni e nella ricerca delle soluzioni;
- l'utilizzo del PRU come strumento per attuare interventi urbanistici auspicati da tempo, e quindi la subordinazione dell'elaborazione del programma alla "dimostrazione" della coerenza di tali interventi con la filosofia dei PRU: il PRU come occasione per attuare con fondi "straordinari" la politica urbanistica "ordinaria";
- la maggior "visibilità", con il conseguente ritorno in termini di immagine e di consenso per l'amministrazione, che gli interventi di tipo fisico hanno rispetto ad interventi di tipo sociale, i cui effetti sono misurabili in genere in tempi molto più lunghi;
- la presenza di maggiori competenze all'interno della macchina comunale per la progettazione di tipo fisico ed urbanistico, rispetto a quelle richieste da una progettazione di tipo sociale.

1.3. Il ruolo della diversificazione dei contributi pubblici

Fra i requisiti proposti specificamente dalla Regione Piemonte per i Programmi pilota, c'era il cofinanziamento da parte dei diversi livelli di governo (Regione e Comuni), con una spinta verso il concorso di risorse pubbliche di diversa origine.

Questa scelta si lega, ovviamente, al carattere multidimensionale che la Regione ha teso a dare ai PRU. Infatti, i contributi che si è cercato di convogliare sulle loro aree (fondi strutturali europei), erano volti al sostegno di iniziative micro-imprenditoriali, con il coinvolgimento anche di soggetti che fanno capo al terzo settore (volontariato, cooperative sociali), spesso già operanti nel quartiere. Queste iniziative, peraltro, appaiono del tutto coerenti con l'obiettivo della formazione e dell'incremento dell'occupazione per la tutela delle fasce deboli.

Sul tipo di contributi. In tre dei casi esaminati questo tentativo non sembra aver sortito gli esiti attesi, almeno per quanto riguarda l'uso dei fondi strutturali. Positivo invece è il caso del PRU di corso Grosseto (ma questo vale per tutti e tre i PRU torinesi), dove ai finanziamenti regionali (misura 5.5 e 5.3) sono stati affiancati per volontà del Comune i fondi statali del L. 225/98 ("legge Bersani").

Questo risultato propone la necessità di approfondire la questione dell'adeguatezza delle forme di contributo, delle procedure e dei criteri di assegnazione alle caratteristiche economiche e sociali delle aree in questione.

Sulla gestione dei contributi. Il diverso risultato emerso nell'uso dei diversi contributi mette in luce un aspetto relativo alla gestione dei contributi stessi, che non è solo di carattere procedurale. L'integrazione delle azioni, che deve caratterizzare i PRU, richiede una forte capacità di coordinamento: coordinamento fra interventi ed azioni diverse, coordinamento fra soggetti con competenze e capacità decisionali ed organizzative diverse, coordinamento nel tempo della programmazione finanziaria di enti diversi, programmazione che risponde quindi a vincoli diversi.

Questa centralità degli aspetti gestionali fa emergere la necessità di un soggetto che sia messo nelle condizioni di svolgere effettivamente questo ruolo di coordinamento e di finalizzazione alla politica del PRU di interventi, azioni e risorse. Nel caso del PRU di Corso Grosseto questa gestione unitaria è stata resa possibile dal Progetto Speciale Periferie. Il soggetto che svolge questo ruolo deve essere radicato nel territorio (il Comune, o una sua articolazione, come, appunto, il Progetto Speciale Periferie, o anche altri soggetti creati ad hoc, che la complessità del programma da gestire dovesse rendere necessari). Si delinea un possibile percorso per il coordinamento dei contributi pubblici, che, se da un lato deve individuare forme di cooperazione interistituzionale nella definizione delle linee di spesa, dovrebbe però dall'altro lato garantire autonomia nella gestione delle risorse stesse a questi soggetti.

1.4. La difficile sinergia pubblico-privato

La presenza di risorse e soggetti privati nei PRU è un obbligo: senza questa non ci sono i finanziamenti. E', però, anche una presenza utile: nel settore della residenza, in quanto, promuovendo l'apporto di componenti sociali diverse da quelle degli insediamenti Atc,

contribuisce alla riduzione della marginalità sociale; in altri settori di intervento è utile in quanto arricchisce il mix funzionale di quartieri deprivati e può contribuire ad un incremento dell'occupazione; nella realizzazione e gestione di servizi pubblici, è utile perché risponde alle carenze di risorse pubbliche e alla quasi impossibilità di espropriare delle aree, e può altresì contribuire ad incrementare l'occupazione. Infine, se si tratta di privato sociale, risponde ad uno degli obiettivi programmatici proposti della Regione nel campo della politica urbana

In teoria la compresenza di soggetti pubblici e privati in un PRU dovrebbe produrre vantaggi per entrambi. Per la filosofia del PRU, infatti, l'operatore privato dovrebbe essere avvantaggiato dall'esistenza del PRU stesso, in quanto la riqualificazione urbanistica e sociale dovrebbe rendere convenienti determinati insediamenti produttivi, commerciali o residenziali; a sua volta l'operatore pubblico dovrebbe trarre vantaggio sia dal trasferimento di parte dei vantaggi privati, sia dall'integrazione sociale dell'area oggetto di PRU, propiziata dai nuovi insediamenti privati: questo schema individua un continuo di coinvolgimento dei privati.

Nei casi esaminati invece il PRU non sembra aver operato efficacemente come strumento in grado di offrire al privato incentivi vantaggiosi, salvo in parte nel caso di Biella. Di fatto, la complessità delle procedure, i tempi ristretti e la mancanza di tavoli istituzionali ha fatto sì che in tre dei casi il privato si "affiancasse" semplicemente al pubblico, spostando quindi il livello di cooperazione verso il basso.

Gli incentivi. Gli incentivi in mano al Comune per stimolare la partecipazione dei privati, in particolare per quanto riguarda le trasformazioni di carattere fisico, sono due: l'effetto cumulativo che gli interventi di riqualificazione possono avere ed i loro riflessi sui valori delle aree e degli edifici; la creazione di convenienze nuove attraverso varianti al Piano regolatore.

Il primo è uno strumento che opera soprattutto sui tempi medi: l'effetto degli interventi di riqualificazione dipende molto dal programma, dal contesto urbano in cui questo si colloca, dai privati a cui può rivolgersi, dalle risorse pubbliche che possono essere messe in campo. Solo in un caso (Biella) l'avvio del PRU sembra aver operato come incentivo all'intervento privato.

Il secondo è uno strumento più concreto, ma anche molto delicato e richiede un negoziato (sulla base del principio "nuove convenienze private in cambio di interventi nel settore pubblico"). In nessuno dei casi esaminati il meccanismo di scambio ipotizzato come incentivo attraverso la variante al PRG è operante.

Il risultato sollecita una serie di domande:

- se esista effettivamente la possibilità di un'incentivazione vantaggiosa sia per i privati sia per l'amministrazione, o se invece il disinteresse dei privati sia un dato non superabile: nel secondo caso il PRU non può andare molto oltre la sintesi di interventi già previsti, nel primo, invece, potrebbe effettivamente costituire un importante elemento di attivazione;
- quanto il disinteresse dei privati dipenda da una reale debolezza degli incentivi in queste particolari realtà urbane, e quanto dipenda dalle modalità con cui l'ente locale ha interagito con i privati stessi: infatti, se il loro coinvolgimento dipende dagli incentivi che vengono offerti, questi a loro volta, però, possono mutare in funzione dei modi e dei livelli della consultazione;

- se non si possa e debba considerare preliminare alla capacità di coinvolgimento dei privati la capacità di condurre adeguate analisi di fattibilità, svolte sulla base delle esigenze esplicitate dai privati potenzialmente interessati, strutturate su diverse ipotesi e quindi in grado di proporre diverse soluzioni: può essere allora molto importante pensare ad opportuni e specifici meccanismi di consultazione, oltre allo strumento del bando pubblico per la raccolta delle proposte.

Il problema dell'occupazione. Nell'interpretazione della Regione Piemonte l'azione di rigenerazione urbana sviluppata attraverso i PRU non dovrebbe limitarsi ad una riqualificazione fisica, ma produrre anche iniziative in grado di incrementare l'occupazione. A questo fine vanno ricercate sinergie pubblico-privato anche su questo terreno.

Le iniziative nei quattro casi considerati si sono concretizzate in:

- affidamento della gestione dei servizi realizzati a soggetti privati o no-profit,
- incentivi alla localizzazione o all'ampliamento di attività economiche,
- contratti con clausole di tipo sociale (assunzione di una certa quantità di soggetti deboli) per la realizzazione delle opere previste,
- programmi di formazione-lavoro.

In generale gli effetti occupazionali specifici nei PRU esaminati non sono consistenti. Esiti abbastanza positivi si sono avuti attraverso i contratti con clausole di tipo sociale, mentre gli esiti delle azioni di formazione-lavoro sono assai scarsi.

Il problema del *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro va comunque affrontato a diversi livelli, tenendo conto di elementi quali la selezione dei destinatari, il contatto con i destinatari, le condizioni del mercato del lavoro locale, il tipo di strategie familiari di riproduzione economica e sociale.

Quanto sopra costituisce evidentemente una problematica che trascende l'ambito dei PRU. L'analisi dei casi suggerisce che ci sono difetti di fondo nel ricorso alla formazione come elemento di promozione dell'occupazione, e nell'offerta generica di lavori temporanei, economicamente poco appetibili, come rimedio alla disoccupazione di lungo periodo.

1.5. Problemi relativi alle procedure

Nei casi esaminati emergono più elementi di tipo procedurale che hanno reso difficile la formazione dei programmi, e possono rallentarne l'attuazione.

I rapporti con le ATC. L'analisi ha messo in luce alcune difficoltà in questo tipo di rapporti, dovute, a parte problemi specifici, soprattutto all'incrociarsi dell'attuazione del PRU con i programmi di vendita degli appartamenti.

Le varianti ai Piani regolatori. Un ulteriore elemento di complicazione è la presenza di una variante al piano regolatore in corso di adozione o approvazione, sia perché rallenta l'attuazione del PRU, sia perché, se non fosse approvata, verrebbero vanificati aspetti importanti del PRU stesso, sia perché spesso si ridurrebbe in maniera significativa l'apporto dei privati.

Qui c'è un nodo di carattere procedurale: procedere attraverso varianti ordinarie, come ha chiesto e concordato con i comuni la Regione, o procedere attraverso Accordo di programma, cioè attraverso modalità di carattere straordinario, come prevede il decreto nazionale. Il nodo procedurale ne nasconde uno di carattere politico: la procedura ordinaria appare più "democratica", l'accordo di programma è una procedura che può scavalcare il piano (e al limite snaturarlo completamente), ma forse potrebbe garantire maggior celerità ed una sede in cui si affrontano insieme questioni procedurali, finanziarie, ecc.. Questo è un nodo da approfondire.

I rapporti interistituzionali. Nei quattro programmi esaminati i rapporti fra enti di governo coinvolti - la Regione attraverso l'Osservatorio sull'edilizia, e i Comuni - si sono dimostrati molto buoni. L'analisi suggerisce che ciò dipende probabilmente in misura determinante dal fatto che l'organismo che gestisce i programmi, l'Osservatorio, appunto, ha assunto, informalmente, ma in modo sostanziale, il ruolo di consulente, oltre a quelli istituzionali di valutatore ed erogatore di risorse.

Al contrario, si segnalano difficoltà nei rapporti con altri settori della Regione stessa che non hanno assunto questo ruolo.

L'adozione di questo modello in via istituzionale può creare notevoli problemi, anche perché è possibile che proprio il suo carattere volontario garantisca contro i sospetti di prevaricazione; d'altra parte sembra evidente che questo ruolo è effettivamente cruciale per il buon successo di iniziative complesse come quelle dei PRU.

1.6. I punti problematici e la scelta di un tema da approfondire

L'analisi dei quattro casi ha condotto all'individuazione di alcuni punti problematici che, al termine della prima fase della ricerca, si riteneva di dover sottoporre a un'analisi più finalizzata, basata sulla raccolta specifica di dati primari.

Il problema del rapporto con i privati. Il problema è quello di valutare cosa ha impedito che i PRU potessero attingere più pienamente alle risorse private.

Questo ha suggerito l'opportunità di un'indagine sul campo fra gli operatori privati contattati nell'ambito dei PRU, per avere indicazioni sulla loro percezione dei vantaggi e soprattutto degli ostacoli incontrati nella realizzazione dell'iniziativa. L'indagine è parsa di particolare utilità anche perché consentiva di mettere a confronto interventi che facevano capo a settori diversi ed in particolare di valutare la differenza tra interventi di tipo edilizio e altri tipi di intervento.

In particolare l'obiettivo principale dell'indagine era quello di registrare le valutazioni sull'adeguatezza del sistema degli incentivi che hanno operato nei PRU.

I tempi e le procedure. Dall'emanazione del decreto attuativo dell'art. 11 della Legge. 493/93 all'avvio dei primi cantieri sono passati oltre sei anni. Questa lentezza ha fatto sorgere l'esigenza di approfondire la questione dei tempi e delle procedure, con l'obiettivo di individuare eventuali nodi critici nei rapporti fra Stato e Regioni e/o fra Regione e Comuni e/o all'interno dell'azione dei singoli Comuni.

L'approfondimento, sviluppato su un caso (con la ricostruzione dell'iter procedurale nazionale, regionale e comunale), ha permesso di avanzare alcune prime osservazioni:

- gli slittamenti nel tempo delle scadenze regionali derivano da un unico nodo problematico: quello dell'individuazione dei soggetti privati che interverranno nei PRU, condizione per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti;
- emergono difficoltà e lentezze nel processo decisionale locale quando questo coinvolge soggetti privati.

Queste osservazioni hanno riproposto ulteriormente come indagine necessaria quella presso i soggetti privati coinvolti, relativamente alla loro valutazione dei tempi e delle procedure, indagine da completare con una analoga (attraverso colloqui mirati) presso i Comuni.

Il problema del rendimento delle iniziative di formazione-lavoro. La verificata scarsa produttività delle iniziative di formazione-lavoro nei quattro casi esaminati induce a valutare l'opportunità di un'indagine specifica che riguardi in particolare:

- le basi conoscitive su cui poggiano le scelte delle figure professionali di riferimento, del target di popolazione cui indirizzare le politiche, delle modalità con cui gestire le misure;
- i gradi di compatibilità, se non di armonia, esistenti tra i diversi livelli di governo e sul territorio in relazione alla percezione dei problemi, nonché alla predisposizione e all'attuazione delle misure di avvio al lavoro;
- il grado di fiducia accordato da individui e famiglie alle politiche della formazione e del lavoro rispetto alle politiche a più elevato grado di visibilità e di immediatezza d'uso (come le politiche urbane).

Le reti e le procedure. Le autorità e i tecnici comunali contattati per la valutazione dei quattro programmi si sono in tutti i casi dichiarati estremamente soddisfatti del rapporto coi funzionari regionali; è lecito ritenere che questo esito sia generalizzabile ai casi non esaminati o a una consistente parte di essi.

La soddisfazione riguarda in particolare la disponibilità dei funzionari regionali ad agire non solo come rappresentanti di enti finanziatori, ma anche come consulenti nella stesura del PRU. Si tratta di capire quali specifiche e non sempre ripetibili e generalizzabili condizioni presiedono a questa cooperazione, quali sarebbero i costi del loro eventuale venir meno e quali strumenti tecnici ed istituzionali potrebbero dare certezza e continuità all'azione di sostegno regionale nei confronti dei comuni impegnati nella formulazione e realizzazione del piano.

Si è scelto di proseguire l'indagine su un unico tema, quello coinvolgimento dei soggetti privati nei PRU, nella convinzione che da questa indagine potesse derivare anche qualche indicazione utile circa la questione dei tempi e delle procedure, ed informazioni di qualche rilevanza sullo stesso nodo delle reti che presiedono ai rapporti interistituzionali.

2. Il coinvolgimento dei privati nei PRU

2.1. Introduzione

La valutazione in profondità di quattro Programmi di Recupero Urbano ha portato, pur nel riconoscimento di differenze notevoli tra un piano e l'altro, alla conclusione che in generale il coinvolgimento dei privati è stato inferiore alle attese

In realtà, se si guarda al dato puramente quantitativo (e cioè alla percentuale di investimenti privati sul totale), si deve riconoscere che la presenza di investimenti privati nei PRU piemontesi non è stata irrilevante (si vedano in proposito la recente indagine della Regione Piemonte, 2003).

Questa presenza apparirebbe ancora più rilevante se alle risorse private indicate dai protocolli d'intesa, cui si riferisce l'indagine citata, venissero aggiunte quelle relative ad interventi di carattere produttivo o commerciale presenti solo in alcuni PRU per effetto di specifici incentivi. Per contro si può notare che, giunti alla fase di attuazione, alcuni degli interventi privati presenti nei protocolli d'intesa sono di fatto scomparsi.

L'elemento che emerge dall'indagine sui quattro PRU è, però, più di tipo qualitativo e si basa su una valutazione degli esiti rispetto alla "filosofia" dei PRU piemontesi. Qui l'obbligatorietà del coinvolgimento delle risorse private assume il carattere di un tassello indispensabile di una politica che non punta solo alla riqualificazione fisica (edilizia ed urbanistica) dei luoghi, ma anche ad una rigenerazione economica e sociale, in cui necessariamente azione pubblica ed azione privata devono integrarsi. La presenza significativa di investimenti privati, soprattutto se concentrata in alcuni, pochi, interventi di carattere edilizio, non è di per sé indizio del raggiungimento di questo obiettivo. Rilevante a questo fine può essere la dimensione intersettoriale di questa presenza (interventi fisici ed interventi economici), l'articolazione tipologica dei soggetti privati coinvolti (dalle imprese ai soggetti al terzo settore), il loro maggiore o minore radicamento locale¹.

Nell'affrontare il tema della riqualificazione urbana quasi sempre si mette in luce il ruolo degli investimenti pubblici come volano per attrarre investimenti privati; ciò è vero anche quando in gioco ci sono politiche di rigenerazione urbana, ma in questo caso occorre simmetricamente valutare la capacità degli interventi privati di potenziare gli effetti degli interventi pubblici, ovvero di integrarsi con gli obiettivi dell'azione pubblica. A questo fine, ovviamente, l'azione pubblica deve poter mettere in campo incentivi adeguati a sollecitare questo tipo di coinvolgimento privato.

¹ Va ricordato che basarsi sulle risorse, sulle identità, sulla progettualità locale è una condizione per le politiche di rigenerazione urbana, una condizione di inclusione contro l'esclusione sociale che caratterizza spesso le aree oggetto di questa politica. E' lo stesso territorio oggetto di intervento che deve diventare "il contesto (*milieu*) di attivazione delle condizioni di miglioramento dei percorsi individuali e collettivi." (Padovani, 2002, 67)

Da questo punto di vista i risultati della ricerca, di cui ai paragrafi precedenti, mettono in luce due aspetti problematici:

1. l'azione pubblica sviluppata attraverso interventi di riqualificazione edilizia e urbanistica non sembra in genere offrire ai privati un incentivo sufficiente a far sì che essi realizzino investimenti, soprattutto investimenti idonei ad avviare un circolo virtuoso di riduzione del degrado;

2. l'approccio concertativo, che dovrebbe consentire di combinare risorse ed attori diversi, di coinvolgere i privati in tutte le fasi di sviluppo del PRU, dalla progettazione all'attuazione, sembra incontrare, anche qualora messo regolarmente in atto, difficoltà a raggiungere gli obiettivi attesi.

Ciò che occorre valutare è se l'inadeguatezza, non sempre quantitativa, ma spesso qualitativa, della risposta dei privati sia per così dire connaturata alla politica del PRU (ad esempio al fatto che si interviene su aree degradate, periferiche in tutti i sensi), oppure dipenda da un'errata predisposizione degli incentivi, delle modalità, delle forme e dei tempi di rapporto con i privati entro una politica nella sostanza riproponibile. Nel secondo caso i PRU attuati finora non solo non smentirebbero la validità dell'approccio, ma fornirebbero preziosi suggerimenti su come predisporre in modo più adeguato gli interventi futuri. Questa seconda parte della ricerca è orientata a dare risposte riguardo in particolare a questo interrogativo.

2.2. La metodologia d'indagine

La metodologia adottata si è sviluppata in tre passi:

- indagine ricognitiva, di carattere secondario, effettuata sui documenti attestanti manifestazioni di interesse nei confronti dei PRU da parte di operatori privati;
- colloqui con interlocutori privilegiati (funzionari e dirigenti di assessorati preposti a seguire le attività dei PRU presso i vari comuni coinvolti), utilizzati sia come testimoni diretti dell'esperienza PRU sul fronte dell'amministrazione locale, sia come fonte per accedere ai nominativi degli operatori privati a suo tempo coinvolti, a vario titolo, nei PRU stessi;
- indagine, con strumenti di accesso diretto, presso i soggetti privati coinvolti, per approfondire le condizioni in cui si è sviluppato il loro coinvolgimento e raccogliere valutazioni sull'esperienza svolta.

L'indagine esplorativa sulle manifestazioni di interesse è stata sviluppata sul materiale raccolto presso la Regione Piemonte e riguarda quindi solo quei PRU (10) in cui tale documentazione è stata inclusa. L'indagine è servita anche a costruire un primo elenco nominativo di soggetti privati coinvolti nei PRU.

Agli interlocutori privilegiati e ai loro uffici è stata richiesta la documentazione nominativa relativa alle imprese e altri attori economici e sociali (consorzi, cooperative, ecc.) che avevano partecipato all'iniziativa, o che si erano dichiarati comunque interessati: tale operazione insieme alla precedente ha portato alla costruzione di un data-base di soggetti privati da sottoporre all'indagine prevista nel terzo passo.

Attraverso i colloqui è stato inoltre possibile ricostruire l'itinerario cronologico, politico, organizzativo ed attuativo dei PRU, approfondendo anche temi quali le relazioni tra attori

pubblici e attori privati, gli effetti dei PRU sul territorio, e altre problematiche relative alla percezione dell'efficacia e dell'efficienza dello strumento, delle sue risorse e dei suoi limiti.

I Comuni presi in considerazione nel secondo e terzo passo sono 13, per un totale di 15 PRU (a Torino ce ne sono 3). Dei 18 PRU piemontesi sono stati esclusi, oltre ad Alessandria, di cui non era ancora disponibile la documentazione pertinente, quelli dei comuni di Leinì e Novi Ligure, considerata l'esiguità del peso rivestito dagli interventi dei privati sul totale dell'investimento.

Tab. 1 - Investimenti privati nei PRU

<i>Comune</i>	<i>%</i>
Volvera	74.29
Asti	73.74
Carmagnola	72.39
Beinasco	66.98
Torino via Ivrea	65.36
Ciriè	58.40
Torino - Corso Grosseto	49.53
Caselle	49.50
Collegno	45.75
Biella	43.38
Moncalieri	41.12
Avigliana	41.08
Grugliasco	36.27
Torino - Via Artom	27.35
Venaria	26.14
Novi Ligure	16.13
Leinì	9.49

Fonte: nostra elaborazione su dati della Regione Piemonte

La terza fase della ricerca è consistita nella campagna di interviste strutturate, indirizzate a tutti gli attori privati coinvolti nei Programmi di cui erano stati acquisiti i nominativi nelle fasi precedenti. Di fatto, sono state poi somministrate ad un sottogruppo, stante l'indisponibilità di numerosi soggetti contattati.

Il questionario (riportato in allegato al rapporto dell'ottobre 2003) si componeva di due sezioni: la prima era finalizzata a sondare la dinamica delle relazioni e delle comunicazioni attraverso cui si era sviluppata la cooperazione tra amministrazione locale e altri attori coinvolti nei PRU, nonché la percezione che di tale dinamica avevano gli intervistati; la seconda sezione intendeva ricostruire, oltre il profilo di mercato, le motivazioni che avevano guidato la partecipazione al piano, e le opinioni che si erano formate a seguito di tale esperienza.

Per motivi di chiarezza espositiva i risultati dei colloqui con gli interlocutori privilegiati verranno presentati come ultimo punto.

2.3. Manifestazioni di interesse e candidature al PRU

Questa analisi è stata condotta sulle manifestazioni di interesse incluse nel materiale che costituisce la documentazione dei PRU raccolta in Regione. La presenza, maggiore o minore, o l'assenza di tale tipo di documento è legata prima di tutto alle modalità di rapporto con i soggetti privati adottate da ciascun Comune al momento del lancio del PRU e nelle fasi successive di formazione (v. § 2.5.2).

Tab. 2 - Le manifestazioni di interesse

Comune	v. a.	%
Torino, c. Grosseto	85	72,0
Moncalieri	5	4,2
Biella	2	1,7
Asti	9	7,6
Torino, Via Artom	17	14,4
Totale	118	100,0

Nella documentazione sono state incluse le manifestazioni di interesse da parte di imprese, associazioni, privati, ecc., mentre sono state escluse quelle riconducibili a soggetti pubblici. Complessivamente le manifestazioni di interesse esaminate sono state 118.

Tab 3 - Gli interventi per settore

Tipo di interventi	v. a.	%
Culturale ricreativo	5	4,2
Solo recupero edilizio	70	59,3
Recupero urbano partecipato	15	12,7
Produzione artistica (video, film, musica)	4	3,4
Ristorazione/vivai/servizi alla persona	2	1,7
Terziario	2	1,7
Aggregazione giovanile/prevenzione disagio minorile	5	4,2
Servizi per anziani	1	0,8
Impianti sportivi	1	0,8
Servizi per ricerca lavoro	1	0,8
Servizi educativi/ricreativi per bambini e sostegno famiglie	1	0,8
Intervento sulle potenzialità dell'area	1	0,8
Difesa ambientale e mantenimento flora	1	0,8
Ristrutturazione fabbricati/modifica viabilità pubblica locale	1	0,8
Servizi per disabili	2	1,7
Acquisto terreni comunali	1	0,8
Centro diurno ippoterapico	1	0,8
Polo commerciale ricreativo	3	2,5
Rilocalizzazione azienda, cessione terreni	1	0,8
Totale	118	100,0

In sintesi le manifestazioni di interesse schedate:

- sono risultate in misura prevalente caratterizzate da progetti di riqualificazione urbanistica o edilizia, scarsamente correlati a finalità di rigenerazione del tessuto sociale (tab. 3);
- mostrano una rilevante presenza di persone fisiche con proprietà nell'area interessata;
- sono per la maggior parte progetti presentati individualmente (tab. 4);
- mostrano uno scarso approfondimento relativamente ai contenuti tecnici ed economici;
- mostrano una scarsa disponibilità ad instaurare forme di partnership.

Inoltre la maggior disponibilità alla partnership e il migliore contenuto progettuale sono attribuibili ai progetti presentati da persone giuridiche. L'impressione è dunque che i PRU quanto più attirano manifestazioni di interesse di persone fisiche, tanto meno sono in grado di stimolare progettualità partecipate.

Tab. 4 - Manifestazioni di interesse per numero di proponenti

<i>Numero proponenti</i>	<i>v. a.</i>	<i>%</i>
1 proponente	67	56,8
Da 2 a 5	14	11,9
Da 6 a 10	16	13,6
Oltre 10	21	17,8
Totale	118	100,0

2.4. I privati coinvolti e le loro valutazioni

2.4.1. Il campione degli intervistati

I paragrafi che seguono espongono i risultati dell'indagine svolta attraverso interviste dirette all'insieme dei soggetti privati individuati.

L'obiettivo dell'indagine era quello di individuare le caratteristiche di questi soggetti, ricostruire le condizioni oggettive e soggettive della loro partecipazione, individuare e valutare la consistenza e la direzione di eventuali resistenze da parte dei privati stessi ad intervenire nei PRU.

Come si vede dalla tab. 5, i risultati sono fortemente condizionati dal numero di soggetti che hanno accettato di rispondere all'intervista. Le interviste utili sono state, infatti, solo 75 (33,5%) sui 224 soggetti che erano stati individuati.

Il 73,3% di queste risposte riguarda i tre PRU di Torino (Via Artom, via Ivrea e Corso Grosseto), mentre sono veramente pochi i soggetti che hanno risposto nel caso degli altri PRU. Questo fatto influenza in maniera rilevante i risultati dell'elaborazione, soprattutto relativamente al tipo di soggetti privati coinvolti, perché i PRU di Torino offrivano incentivi maggiori per particolari categorie di operatori: il comune di Torino ha, infatti, deciso di far atterrare i fondi della DM. 225/98 (DM "Bersani") in alcune aree specifiche del territorio comunale, fra cui, appunto, quelle dei tre PRU. Questo ha determinato quindi una presenza maggiore nel campione di soggetti (piccoli imprenditori, artigiani, commercianti), che altrove sono stati scarsamente presenti.

Tab. 5 - I soggetti intervistati nei Comuni coinvolti nei PRU

<i>Comune</i>	<i>v. a.</i>	<i>%</i>
Asti	4	5.3
Carmagnola	3	4.0
Ciriè	1	1.3
Moncalieri	4	5.3
Beinasco	1	1.3
Collegno	2	2.7
Caselle	1	1.3
Volvera	1	1.3
Grugliasco	1	1.3
Torino - Via Artom	12	16.0
Torino - Corso Grosseto	41	54.7
Torino - Via Ivrea	2	2.7
Altro	2	2.7
Totale	75	100.0

2.4.2. *Quale tipo di soggetti privati è intervenuto nei PRU*

Fra gli intervistati 56 (74,7%) sono soggetti riconducibili ad imprese e 19 (25,3%) sono privati individuali.

La maggioranza degli intervistati svolge attività commerciali o attività produttivo-artigianali, mentre solo 8 sembrano essere attivi nel settore edilizio. Si tratta prevalentemente di aziende di piccole dimensioni: solo 3 dichiarano di avere più di 50 dipendenti, mentre 30 sono al di sotto dei 15 e 8 appaiono imprese individuali. A conferma di questa tipologia fatta di piccole attività, 39 sui 58 che hanno risposto alla domanda dichiarano di avere una clientela locale

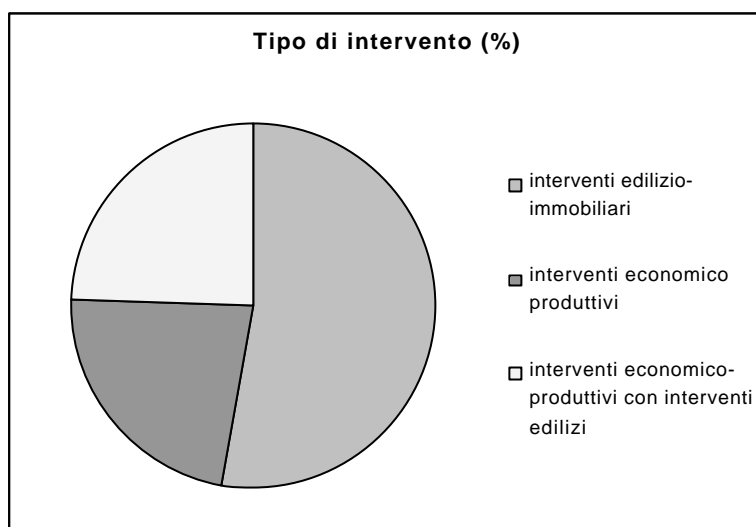
Va notato anche che i soggetti che hanno proposto interventi nei PRU sembrano avere un buon radicamento locale, poiché la maggior parte dichiara di aver già operato nell'area da un tempo più o meno lungo. Solo 7 soggetti dichiarano di non aver mai operato nell'area e 6 di questi hanno proposto nuovi interventi edilizi, segno che nel caso di questi interventi facilmente intervengono operatori (imprese) che operano su uno scacchiere più ampio.

Questi dati sembrerebbero suggerire che l'obiettivo di puntare verso risorse endogene delle aree interessate, più o meno presente nella politica del PRU, sia stato abbastanza raggiunto.

A conferma della valenza molto locale del PRU, oltre il 43% di coloro che parteciperebbero nuovamente ad un PRU se ne presentasse l'occasione, dichiara di avere una clientela prevalentemente locale.

2.4.3. *L'intervento proposto*

Oltre il 52% degli interventi proposti è di tipo edilizio o immobiliare, ristrutturazioni e/o nuove costruzioni e/o cessione terreni, mentre il 24.97% ha proposto interventi direttamente legati ad attività produttive o commerciali. Sono però anche abbastanza



numerosi (24,32%) gli interventi di tipo edilizio connessi all'ampliamento o alla rilocalizzazione di attività commerciali artigianali o produttive.

Questi riguardano quasi esclusivamente i PRU di Torino e sono particolarmente presenti nel PRU di Corso Grosseto (dove dei 41 privati che hanno risposto 13 hanno sviluppato interventi di tipo produttivo e 9 l'hanno accompagnato con interventi di tipo edilizio) e nel

Tab. 6 - Tipi di interventi effettuati dai privati in occasione dei PRU

<i>Tipo di intervento</i>	<i>v. a.</i>	<i>%</i>
Crescita di impresa + cessione terreno	1	1.3
Nuova edificazione	11	14.9
Cessione terreno	5	6.9
Ristrutturazione edilizia + cessione terreno	1	1.3
Ristrutturazione edilizia	14	18.9
Nuova edificazione + ristrutturazione edilizia	1	1.3
Ristrutturazione edilizia, nuova edificazione + crescita di impresa	1	1.3
Nuova edificazione + cessione terreno	7	9.6
Certificazione di qualità	2	2.7
Acquisto attrezzature	15	20.4
Acquisto attrezzature + nuova edificazione	1	1.3
Acquisto attrezzature + ristrutturazione edilizia	12	16.2
Acquisto attrezzature + ristrutturazione edilizia + assunzione di personale + nuova edificazione	1	1.3
Acquisto attrezzature + certificazione di qualità	1	1.3
Acquisto attrezzature + certificazione di qualità + ristrutturazione edilizia + assunzione di personale	1	1.3
Totale	74	100.0

PRU di Via Artom (dove su 12 risposte 2 sono relative ad interventi produttivi e 5 ad interventi produttivi più interventi edilizi). Ad ulteriore conferma di ciò, dai dati emerge che anche alcuni altri interventi, dichiarati esclusivamente di tipo edilizio, sono presumibilmente legati al miglioramento delle condizioni delle attività produttive. Infatti, sui 25 soggetti che hanno manifestato interesse in occasione della legge Bersani, 7 indicano una proposta di tipo edilizio, e sui 9 che hanno manifestato interesse in occasione del bando per i fondi strutturali, 4 dichiarano la stessa cosa.

Anche in due casi di nuova costruzione i soggetti dichiarano di essere entrati in contatto con il PRU in occasione della legge Bersani e dei fondi strutturali, facendo presumere che anche in questi casi si tratti di interventi edilizi legati al miglioramento delle condizioni di attività economiche. Quest'ipotesi è confermata dal fatto solo il 26,7% dichiara che la propria aspettativa nel manifestare interesse per l'area PRU era legata alla realizzazione di un intervento edilizio che altrimenti non sarebbe stato possibile, mentre gli altri motivano il proprio interesse con il trasferimento nell'area, l'ampliamento o il miglioramento dell'attività.

Complessivamente emerge dunque una situazione articolata: una lieve prevalenza di interventi di tipo edilizio, ma anche una buona presenza di interventi di altro tipo, concentrati quasi esclusivamente in Torino.

2.4.4. Come è stato instaurato il rapporto con il PRU

Il 36,4% degli intervistati che hanno risposto alla domanda dichiara di essere entrato in contatto con il PRU in occasione del suo lancio, ma molti altri sono entrati in contatto per via degli altri incentivi offerti (37,9% in occasione della legge Bersani e il 15,2% in occasione del bando per i fondi strutturali).

In particolare l'occasione dei fondi strutturali è stata colta ad Asti (1 caso), Carmagnola (1 caso), Moncalieri (2 casi) e Collegno (2 casi), oltre che a Torino Corso Grosseto (4 casi): la politica regionale del promuovere la compresenza di risorse pubbliche di provenienza diversa sulle aree dei PRU ha evidentemente avuto un certo successo.

L'occasione del lancio del PRU è stata determinante in particolare per coloro che hanno proposto interventi di tipo edilizio (19 casi su 24).

Sebbene alcuni Comuni abbiano lanciato il PRU attraverso un bando pubblico sia per la raccolta di proposte sia per l'affidamento di opere, la modalità prevalente del contatto è quella di tipo informale (contatto diretto da parte di un funzionario del Comune o altro contatto personale). Il contatto di tipo informale accomuna i diversi tipi di intervento, come si vede dalla tab. 7.

Peraltro, anche le interviste ai funzionari comunali hanno messo in luce che questa è la modalità ordinaria più diffusa di rapporto con i privati (v. § 2.5.2).

I contatti che si sono sviluppati attraverso associazioni o consorzi nel caso di nuova edificazione riguardano presumibilmente i rapporti fra singoli proprietari di aree e i consorzi che si sono formati per la realizzazione delle opere, mentre nel caso di altri tipi di intervento potrebbero riguardare il ruolo svolto delle associazioni di categoria nelle fasi di formazione del PRU. Alcuni dei funzionari intervistati hanno dichiarato, infatti, che ci sono stati dei tentativi di coinvolgimento delle associazioni di categoria; in particolare nel caso della legge Bersani sembra che queste associazioni abbiano svolto un ruolo informativo e di assistenza.

Tab. 7 - Tipo di contatto per tipo di intervento

	Abbiamo risposto ad un bando pubblico	Siamo stati contattati da un funzionario pubblico	Attraverso altra impresa/associazione/consorzio	Altro contatto personale	Attraverso la stampa	Altro
interventi edilizio-immobiliari	7	9	14	2	0	6
interventi economico-produttivi	1	5	7	2	1	1
interventi economico-produttivi con interventi edilizi	0	4	6	3	2	3
Totale	8	18	27	7	3	10

2.4.5. Effetti differenziali dello strumento PRU

Il 45,3% degli intervistati dichiara di aver presentato un progetto ideato apposta per il PRU, ma un altro 45,3% dichiara di aver presentato un progetto preesistente ed un 4% che il progetto era già in fase di realizzazione.

L'azione di stimolo a nuove iniziative fornita dal lancio del PRU sembra quindi essere stata parziale: oltre la metà degli intervistati ha colto nel PRU, e nelle azioni a questo connesse, l'occasione per dare avvio a progetti già elaborati (tab. 8).

Tab. 8 - Tipo di interventi secondo la proposta presentata in occasione del PRU

	Progetto ideato per il PRU	Progetto già programmato	Progetto in corso di realizzazione	altro
interventi edilizio-immobiliari	23	12	1	2
interventi economico-produttivi	9	8	0	0
interventi economico-produttivi con interventi edilizi	2	13	2	1
Totale	34	33	3	3

Il lancio del PRU ha stimolato soprattutto gli interventi di tipo edilizio-immobiliare: i nuovi progetti in questo caso prevalgono.

Sembra di poter concludere che gli incentivi di carattere prevalentemente economico (legge Bersani, fondi strutturali) stimolano in particolare chi intende migliorare più o meno marginalmente la propria attività (oltre il 47% degli intervistati ha dichiarato il proprio interesse per l'area PRU per via della possibilità di ampliare la propria attività), mentre l'incentivo rappresentato dal semplice annuncio di una iniziativa di riqualificazione urbana come il PRU influenza in particolare gli interventi di carattere edilizio.

Il 74,3% degli interventi proposti è stato avviato a realizzazione. Il fatto che si tratti di interventi ideati per il PRU oppure preesistenti non sembra avere avuto alcuna influenza sulla successiva effettiva realizzazione dell'intervento.

Neppure le caratteristiche dell'intervento sembrano influire particolarmente sul fatto che alla proposta segua la realizzazione: viene realizzato oltre il 50% degli interventi di tipo edilizio-immobiliare, ma anche il 25,5% degli interventi esclusivamente produttivi e il 23,6% di quelli produttivi accompagnati da interventi edilizi.

Le aspettative dei privati coinvolti al momento della manifestazione di interesse per il PRU erano concentrate sull'usufruire di incentivi finanziari (59,2%), mentre il ruolo della variante al Prg come incentivo non è confermato (7%). Peraltro, nelle interviste con i funzionari dei Comuni, emerge che in molti casi non c'è stata variante perché il PRU è stato redatto in contemporanea con una variante o una revisione del piano.

2.4.6. Risultati e incentivi necessari

Il 68,5% di coloro che hanno avviato o realizzato l'intervento proposto si dichiara soddisfatto del risultato, in quanto congruente con le attese, e ciò riguarda in particolare coloro che hanno presentato un progetto già programmato.

Il 25,9% ritiene invece i risultati parzialmente congruenti con le attese. Le motivazioni di questa parziale soddisfazione sono varie, ma predomina la lunghezza dei tempi.

A riprova di una certa soddisfazione, il 69,9% degli intervistati dichiara che, se fosse avviato un nuovo PRU, sarebbe interessato dei progetti presentati.

La soddisfazione è accompagnata, però, dalla richiesta di ulteriori incentivi, fra i quali un posto di rilievo è occupato da quelli finanziari. Alla domanda "Che cosa dovrebbero prevedere, di aggiuntivo, i PRU per interessarla maggiormente?" il 24,2% indica maggiori incentivi finanziari (tab. 9), e questa risposta riguarda circa in egual misura coloro che hanno proposto interventi relativi all'acquisto di nuove attrezzature, coloro che hanno proposto ristrutturazioni edilizie e coloro che hanno proposto nuove edificazioni.

Si può concludere che l'esistenza di un programma di investimenti pubblici per la riqualificazione non sembra avere molta efficacia nei confronti dei privati in assenza di specifici incentivi.

A proposito di incentivi si può ancora notare che, se la politica regionale del promuovere la compresenza di risorse pubbliche di provenienza diversa sulle aree dei PRU ha evidentemente avuto successo, i risultati dipendono in buona misura dal tipo e dalle modalità di funzionamento degli incentivi rappresentati da questi diversi finanziamenti.

Ne sono la prova il maggior successo degli incentivi rappresentati dalla legge Bersani rispetto a quelli forniti dai fondi strutturali, e la cosa riguarda la stessa realtà di Torino, dove hanno operato entrambi e dove il rapporto fra i contatti in occasione della Bersani e

Tab. 9 - Distribuzione delle risposte relative alla richiesta di incentivi aggiuntivi

<i>Tipo di incentivo aggiuntivo</i>	<i>v. a.</i>	<i>%</i>
Incentivi finanziari maggiori	23	24.2%
Pratiche più semplici	29	30.5%
Maggior supporto e consulenza dai funzionari pubblici	17	17.9%
Maggior congruenza tra i PRU e i suoi progetti	6	6.3%
Maggiori spazi creativi per i progetti	7	7.4%
Altro	13	13.7%
Totale	95	100.0

quelli in occasione dei fondi strutturali è di 23 a 4. Le modalità di funzionamento degli incentivi (modalità di erogazione dei finanziamenti, tempi) potrebbero essere quindi un utile terreno di riflessione per il futuro.

Le risposte alla domanda relativa a possibili altri incentivi mettono in luce anche un altro aspetto interessante: il 35,5% degli intervistati chiede pratiche più semplici e il 17,9% maggior supporto dai funzionari pubblici³; queste due risposte riguardano circa in egual misura interventi edilizio-immobiliari e interventi legati alle attività produttive.

Anche fra le richieste di tipo aggiuntivo (“che cos’altro dovrebbero prevedere i PRU”) molte riguardano aspetti di tipo procedurale (maggior flessibilità, tempi più brevi, maggiori informazioni, ecc.).

Questo risultato è più o meno confermato dal giudizio sulla risposta dell’ente pubblico in occasione del PRU: a fronte, infatti, di un 43,7% di soggetti che hanno considerato la risposta dell’ente veloce e chiara, c’è un 53,5% di soggetti che ritiene che questa risposta sia stata inadeguata (poco chiara, assai lenta, lenta e poco chiara).

In sostanza, nonostante una certa soddisfazione, una buona metà degli intervistati giudica le procedure complesse e irte di difficoltà.

Questa insoddisfazione riguarda in misura decisamente prevalente coloro che hanno proposto interventi di tipo edilizio-immobiliare, mentre fra coloro che hanno proposto interventi esclusivamente o prevalentemente economico-produttivo prevale la soddisfazione.

A conferma, l’insoddisfazione, o la parziale soddisfazione per i rapporti avuti con gli enti, è diversa a seconda dell’occasione in cui si è entrati in contatto con il PRU. Sembrano, infatti, assai più soddisfatti (34 sui 64 che hanno risposto alla domanda) coloro che sono entrati in contatto con gli enti in occasione della legge Bersani o dei fondi strutturali, rispetto a coloro che sono entrati in contatto in occasione del lancio del PRU, e che, quindi, presumibilmente, dichiarandosi del tutto o parzialmente insoddisfatti, si riferiscono prevalentemente alla risposta dell’ente locale.

Nonostante ciò, e nonostante il fatto che fra gli interventi per i quali alla manifestazione di interesse per il PRU non è seguito alcun intervento siano prevalenti gli interventi edilizio-immobiliari, le motivazioni addotte dai 20 che hanno rinunciato all’intervento sono solo parzialmente legate a difficoltà procedurali: alcune sono riferibili a difficoltà di tipo normativo, altre a difficoltà di tipo finanziario, in un solo caso si parla di tempi troppo lunghi.

2.4.7. Fiducia e territorio

La localizzazione geografica, caratteristica che si potrebbe presumere di una qualche importanza nelle scelte di intervento, sia pure vincolate, degli imprenditori, riporta dei punteggi medi bassi nelle risposte dei nostri intervistati; nemmeno chi effettua interventi di tipo edilizio attribuisce soverchia importanza alla variabile “localizzazione geografica”.

Questo dato è in contrasto con quanto affermato da alcuni dei testimoni privilegiati (v. § 2.5.3), e riteniamo quindi che debba essere interpretato nel senso che l’intervento era perlopiù già deciso, e quindi non in alternativa con possibili altre localizzazioni.

³ A ciò si può aggiungere che coloro che rispondono “altro” danno in molti casi risposte che riguardano celerità, facilità e supporto nei rapporti con gli enti locali.

Ben più cruciali paiono per tutti le risorse strutturali, funzionali e politiche che si possono incrociare o far fruttare attraverso la presenza sul territorio.

Non sembrano esistere grandi linee di differenziazione né per tipo di intervento, né per tipo di proposta: in cima alle preferenze stanno le infrastrutture di trasporto, la qualità dei servizi pubblici, ed infine i rapporti con i soggetti pubblici, ma anche la qualità della vita e i rapporti sociali. L'unica variazione degna di rilievo è forse quella che segnala una maggior attenzione in chi ha effettuato interventi di carattere edilizio nei confronti dei servizi di supporto di tipo commerciale e finanziario.

La sensibilità alle risorse che possono provenire da un'organizzata presenza di risorse pubbliche sul territorio sembra dunque abbastanza equamente diffusa tra gli imprenditori indipendentemente dal tipo di proposta e di intervento che caratterizzano la loro azione sul territorio (tab. 10).

Tab. 10 - Media dei punteggi (range 1-10) assegnati alle varie caratteristiche delle zone di intervento per tipo di intervento

	<i>Caratteristiche citate come risorse della zona di intervento</i>								
	<i>Localiz.</i>	<i>Infrastr.</i>	<i>Serv. Pubb.</i>	<i>Rapp. con attori pubbl.</i>	<i>Rapp. con attori privati</i>	<i>Servizi alla prod.</i>	<i>Strutt. Finanz.</i>	<i>Aree per imprese</i>	<i>Qualità relaz. sociali</i>
Interventi edilizi	1.39	6.88	6.22	6.62	1.62	6.00	6.59	5.85	6.93
Interventi non edilizi	1.63	6.84	6.45	6.15	1.62	4.91	5.32	6.07	6.23

La fiducia nutrita nei confronti delle istituzioni è discreta, ma non certo elevata, se consideriamo che ad avere molta fiducia nelle istituzioni di governo e di rappresentanza del nostro paese è non più del 10% degli intervistati, mentre quasi metà del totale delle risposte si attesta sulle modalità che si riferiscono ad un livello intermedio di fiducia (abbastanza fiducia).

Che poi la fiducia riservata in particolare all'ente locale, il principale interlocutore degli operatori privati, sia più bassa, seppur di poco, di quella riservata alle altre istituzioni di governo locale e allo stato sembra almeno controintuitivo, rispetto alle ipotesi secondo le quali nel contesto italiano tendono a prevalere valori che sostengono in maggior misura una fiducia focalizzata, sia personale che locale (Triglia, 1996, 185).

In sostanza si tratta di una fiducia che per intensità non richiama immediatamente la presenza di legami forti con il territorio in cui si opera e di relazioni fiduciarie con il personale politico locale.

Questa apertura, solo modesta, nei confronti dell'ente locale potrebbe essersi costituita a seguito delle relazioni intercorse tra pubblico e privato in occasione del PRU, ma potrebbe anche essere indipendente da quell'esperienza specifica, essere, ad esempio, il prodotto di caratteristiche di milieu dell'impresa e di cultura di questo tipo di operatori.

Non è, in questa sede, possibile fornire risposte dirette e definitive alla questione, sulla base dei dati a disposizione. Si può, tuttavia, provare a ragionare su alcune relazioni tra fiducia sistemica e contesti che possono alimentarla e sostenerla.

In effetti, se consideriamo le risposte sulla fiducia dividendo gli intervistati in base al tipo di proposta di intervento a suo tempo presentata, una relazione di qualche interesse sembra emergere.

Constatiamo, infatti, che le imprese che avevano già un progetto, dunque le imprese meglio inserite nel circuito istituzionale pubblico, mostrano una più alta fiducia nell'ente locale, mentre si trovano costantemente al di sotto delle altre nell'attribuire fiducia sia alle altre istituzioni locali che alle istituzioni nazionali. Proprio le imprese che si sono attivate a seguito del PRU paiono più tiepide nei confronti del Comune (tab. 11).

Tab. 11 - Dimostrazioni di fiducia nei confronti dei diversi enti (% di risposte che utilizzano la modalità: "Molta fiducia" e "abbastanza fiducia")

<i>Tipo di progetto</i>	<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>	<i>Regione</i>	<i>Stato</i>	<i>Parlamento</i>	<i>Magistratura</i>	<i>Grandi imprese</i>	<i>UE</i>
Progetto preesistente	70.6	63.6	61.7	65.7	40.0	62.9	34.3	77.1
Progetto nato con il PRU	60.8	72.7	78.2	73.9	56.5	62.5	47.8	95.7
Totale	66.6	67.3	68.4	68.9	46.5	62.7	48.6	86.0

Va sottolineato, inoltre, che molti degli imprenditori torinesi che sono intervenuti nell'area del PRU di Corso Grosseto superano gli altri imprenditori (sia torinesi sia non torinesi) nell'intensità della fiducia accordata all'ente locale (una media del 72.2 contro una media del 68.5). Questi imprenditori non solo hanno per gran parte un progetto preesistente al momento dell'entrata nel PRU, ma operano in una zona che già possiede un patrimonio associativo, quel patrimonio che secondo alcuni autori promuove e sostiene la fiducia nelle istituzioni locali (Bagnasco, 2001).

Si potrebbe quindi presumere che la fiducia nutrita nei confronti dell'ente locale abbia una qualche relazione con il tessuto associativo presente sul territorio.

Per quanto piccola sia la base numerica su cui si fonda, questa risultanza vale quantomeno a segnalare la necessità di indagare più a fondo la relazione tra la dimensione della fiducia, che deve alimentare le connessioni funzionali, gli scambi tra pubblico e privato e le caratteristiche dei milieu che fanno da sfondo a tali relazioni e alle reciproche aspettative che si possono instaurare tra i due fronti.

Si tratta a questo punto di vedere se le non poche differenze riscontrate all'interno del fronte degli operatori privati facciano capo a veri e propri "modelli" di azione imprenditoriale.

Attraverso l'analisi delle corrispondenze⁴ si è esplorata la probabilità che talune modalità delle variabili indipendenti già prese in considerazione e attinenti i modi di ingresso e le

⁴ L'analisi delle corrispondenze multiple (acm) può essere considerata la trasposizione dell'analisi delle componenti principali su variabili categoriali. Come quella ha l'obiettivo di esplorare e sintetizzare una matrice di dati (casi per variabili) riducendola ad un numero minore di dimensioni (chiamate fattori).

Obiettivo dell'analisi dell'acm, come di qualsiasi altra tecnica fattoriale, è trovare poche dimensioni in grado di riprodurre la maggior parte dell'associazione presente tra le variabili e analizzare un numero ridotto di fattori che esprimano delle combinazioni delle modalità originarie. Una volta individuati i fattori, si possono

caratteristiche degli interventi, “attraggano” altre modalità relative a variabili dipendenti inerenti valutazioni e bilanci dell'attività svolta. In particolare l'analisi delle corrispondenze qui presentata ha testato l'associazione tra le seguenti variabili categoriali e ordinali. Esse sono state tutte "dumizzate"⁵, tranne la variabile relativa alla fiducia accordata al Comune.

<i>Le variabili</i>	<i>Le modalità ricodificate</i>
Il coinvolgimento effettivo nel PRU	(sì /no)
(Quale) proposta presentata	(un progetto preesistente/un progetto fatto in occasione del PRU)
(Tipo di) intervento ricodificato	(edilizio/non edilizio)
(Se coinvolto) come giudica l'intervento rispetto al progetto	(Congruente/incongruente)
La risposta dell'ente pubblico è stata	(Veloce e/o chiara/ insoddisfacente)
Il Comune (la fiducia verso)	(Molta, abbastanza, poca nessuna)

Le dimensioni sottostanti alla formazione dei raggruppamenti sembrano essere da una parte la fiducia nell'ente locale, dall'altra la valutazione di congruenza tra progetto sulla carta e sua realizzazione. Le due dimensioni non sono evidentemente correlate, dal momento che l'una pare maggiormente legata a variabili esogene all'esperienza del PRU, l'altra maggiormente connessa ai risultati effettivi di tale esperienza.

Si configurano così due piccoli raggruppamenti abbastanza significativi, anche se ambedue insistono nella stessa metà superiore del riquadro sottostante, a probabile testimonianza di una non eccessiva dissimilarità delle logiche che sottostanno alla formazione dei due gruppi.

Questi raggruppamenti potrebbero essere descritti attraverso le sequenze logiche identificate dalla prossimità delle diverse modalità.

Il primo raggruppamento individua la fattispecie di un PRU di successo: coinvolgimento effettivo → interventi non edilizi → risposta dell'amministrazione locale

rappresentare le variabili modalità e/o i casi come punti proiettati all'interno di spazi fattoriali ortogonali tra loro. Per questa rappresentazione si usano le coordinate fattoriali, prodotte sulla base delle associazioni tra variabili/modalità e fattori.

I fattori devono possedere i seguenti requisiti:

- essere indipendenti tra loro,
- configurare combinazioni delle variabili modalità inserite nell'analisi,
- riprodurre in ordine decrescente il massimo della dispersione.

L'analisi delle corrispondenze consente l'analisi grafica dei piani costituiti dagli assi fattoriali, considerati a due a due. Su questi piani fattoriali si possono proiettare le variabili o i casi sotto forma di una nuvola di punti, utilizzando le loro coordinate fattoriali.

Valutando le posizioni dei punti rispetto agli assi e le distanze tra i punti stessi si possono desumere le relazioni tra variabili/modalità e tra queste e i fattori. In generale si può ritenere che più un punto è lontano dall'origine di un asse, maggiore è il suo contributo alla formazione dell'asse stesso, e che più elevata è la prossimità tra due variabili/modalità, maggiore è l'attrazione tra loro.

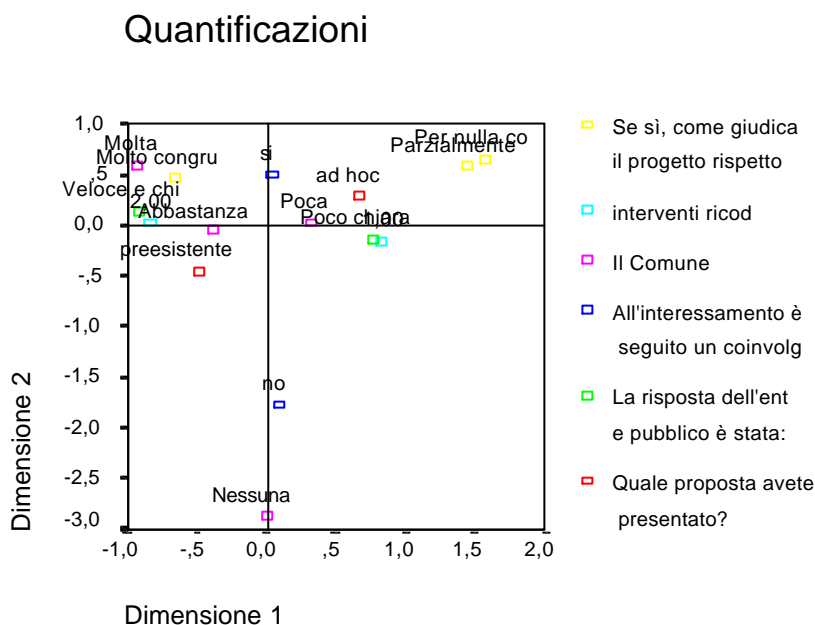
⁵ Ad esse sono stati, cioè, assegnati solo due possibili modalità.

giudicata veloce e chiara → intervento giudicato congruente al progetto → elevata o discreta fiducia nel Comune.

Il secondo raggruppamento identifica la fattispecie di un PRU che lascia maggior perplessità e scontento:

progetto ad hoc → intervento edilizio → giudizio di parziale o totale incongruenza dell'intervento rispetto al progetto → valutazione insoddisfacente dell'operato della pubblica amministrazione (non totale sfiducia, ma poca fiducia nel Comune).

L'esistenza di due diversi modi di far esperienza del PRU pare quindi confermata.



2.5. Bilanci e valutazione dell'esperienza dei PRU da parte degli amministratori locali

2.5.1. Premessa

Quello che segue è il risultato dei colloqui svolti nella primavera del 2003 con amministratori e tecnici dei Comuni interessati⁶, appartenenti agli assessorati maggiormente coinvolti: urbanistica, lavori pubblici, e in seconda battuta i servizi sociali. Ad essi è stato chiesto di ricostruire le principali tappe dell'esperienza del PRU, le modalità di rapporto con i soggetti privati ed i relativi problemi, e di esprimere un bilancio dell'iniziativa.

I nostri interlocutori assumono in questa indagine un duplice ruolo: di testimoni degli eventi e di informatori sulla cronologia e sugli esiti delle esperienze del PRU da un lato; di

⁶ Le opinioni riportate derivano dalla registrazione di questi colloqui con amministratori e tecnici dei diversi Comuni. A loro va il nostro ringraziamento per la collaborazione e la disponibilità dimostrate.

portavoce delle istituzioni coinvolte e dunque portatori di punti di vista specifici rispetto a quelli dei privati. Naturalmente occorre essere consapevoli che le ricostruzioni retrospettive tendono ad essere condizionate dalla percezione del presente; che, anzi, ciò che stiamo indagando, almeno per quanto riguarda opinioni e valutazioni, non è affatto materia pregressa, seppur si riferisce a fatti accaduti ormai da qualche anno. In particolare è abbastanza ovvio che le valutazioni di questi attori anche sugli eventi passati siano influenzate da ciò che sta accadendo al momento attuale, in cui in quasi tutti i PRU si è giunti alla fase di attuazione degli interventi.

Le aree problematiche emerse dai colloqui sono due: la risposta dei privati al lancio dei PRU (e, connesso a questo, il problema degli incentivi, della localizzazione territoriale del PRU, delle tempistiche di avvio e realizzazione del programma), e le relazioni interne all'amministrazione.

2.5.2. Sulle modalità di rapporto con i privati

La condizione imposta dal decreto nazionale - l'obbligo della presenza di risorse private per permettere l'erogazione di quelle pubbliche - emerge nelle interviste con i funzionari locali come un vincolo cui non è stato facile dare risposte positive. Gli atteggiamenti adottati dalle amministrazioni nei confronti del problema sono, però, diverse.

Le modalità attraverso cui le amministrazioni locali sono entrate in contatto con i privati interessati ai PRU sono, infatti, di tre tipi:

- un bando pubblico per la realizzazione di specifiche opere,
- un bando pubblico per raccogliere manifestazioni di interesse,
- contatti più o meno informali.

Quest'ultima modalità è presente in quasi tutte le situazioni ed accompagna l'evoluzione nel tempo del PRU.

Le prime due rispondono invece a modi diversi di concepire il programma, il suo avvio e la sua attuazione.

La prima (Grugliasco, Caselle, Volvera, Venaria), è determinata dalle caratteristiche del programma specifico, ma è anche indotta dal ruolo che il Comune intende giocare al suo interno. In questi casi il Comune, infatti, ha definito un progetto e attraverso il bando cerca di individuare i privati cui affidarne la realizzazione. Si tratta di progetti specifici, in cui sono talvolta comprese opere pubbliche: l'affidamento avviene con una selezione basata sulla qualità e sulla convenienza economica delle risposte. In questi casi le scelte sono quasi interamente in mano all'amministrazione locale e la possibilità di trovare un privato disponibile è affidata all'appetibilità del progetto formulato, anche se non sempre questa risulta determinante nei confronti dei privati⁷.

La seconda, adottata da pochi comuni (Torino, Asti, Carmagnola), corrisponde invece all'idea di costruire il PRU attraverso la raccolta di un'ampia gamma di proposte nell'ambito di un'area delimitata dal Comune stesso attorno agli insediamenti di edilizia economica e popolare individuati: un processo più aperto, che dovrebbe tener conto

⁷ Caselle: "Noi inizialmente, quando siamo usciti con il bando, pensavamo di ricevere parecchie offerte, invece è arrivata solo questa; interessata c'era anche la Coop, però poi si è tirata indietro. Noi pensavamo che questo bando riscuotesse più successo, invece non è stato così. Non sappiamo...l'area è molto appetibile, al di là della ferrovia non ci sono negozi, non ci sono zone commerciali. Gli altri operatori anche se sono stati informati non hanno presentato domanda".

dell'interesse di attori diversi. Nei casi in cui è stata adottata ha suscitato sicuramente un certo interesse da parte dei privati (le numerose manifestazioni di interesse censite ad esempio nei casi di Torino ed Asti, ne sono una dimostrazione) (v. § 2.3), ma a questo interesse iniziale spesso non ha corrisposto poi un impegno nell'attuazione, come confermato dai risultati dell'indagine diretta. A questa modalità si accompagna talvolta una delimitazione molto ampia del perimetro del PRU (emblematico il caso del PRU Corso Grosseto a Torino), che cerca di includere il maggior numero di aree, che, per le indicazioni del Piano regolatore, possono rappresentare interessanti opportunità di trasformazione per i privati.

I contatti informali sono il modo ordinario di procedere, soprattutto là dove i progetti privati che sono entrati nei PRU preesistevano al PRU stesso, ed hanno trovato in questa occasione il momento giusto per partire (Ciriè, Beinasco, Avigliana, Asti, Carmagnola).

In alcuni casi, come quello di Asti, il PRU è descritto non solo come l'occasione per far partire progetti preesistenti, ma anche come lo strumento di creazione di consenso sociale⁸, in altri casi (Torino) il tema del consenso sociale è stato affrontato in maniera decisa da un certo momento in avanti⁹.

Emerge come indicazione piuttosto diffusa che, anche se le procedure di sollecitazione dell'intervento privato sono sovente giudicate farraginose e "ad hoc", tuttavia, a posteriori l'effetto di attivazione del PRU viene giudicato positivamente, e si dà delle prospettive future una valutazione ottimistica¹⁰.

2.5.3. Sulle difficoltà dell'intervento privato

In questi ultimi anni in molti paesi si è assistito ad una generale rivalutazione del mercato come meccanismo per la produzione e allocazione delle risorse. Peraltro, sempre di più nella prassi si assiste ad una modificazione delle forme tradizionali dell'intervento pubblico (formulazione di politiche e di piani, intervento diretto in servizi e infrastrutture attraverso la spesa pubblica) (Balducci, 2000), al punto che diventa sempre più difficile distinguere intervento pubblico da intervento privato, perché le due sfere di azione appaiono sempre più interconnesse: pubblico e privato appaiono due poli di un continuum (Bobbio, 1996). A determinare cos'è pubblico non è tanto la natura appunto pubblica o

⁸ Asti: "Il PRU è stato il collante che ha fatto sì che partissero tutte insieme queste cose. Probabilmente sarebbero state realizzate comunque, perché questi erano degli obiettivi.... (però). Il PRU ha informato, o meglio fatto discutere e coinvolto chi abitava in quest'area. Questa è stata l'azione e la diversità da altri interventi. Qui gli interventi sono stati spiegati, questo è stato il PRU, più di un discorso di agevolazioni e finanziamenti..."

⁹ Ciò è avvenuto dopo il 1997, quando la gestione dei PRU è stata affidata al Progetto Speciale Periferie nel frattempo varato.

Torino: "Sono partiti come programmi inventati, studiati, pensati a tavolino e poi calati sulla realtà. Pur propugnando il tema dell'accompagnamento, della progettazione condivisa, in realtà specialmente quelli della prima generazione sono partiti come programmi di opere pubbliche, poi la Città di Torino ha fatto il passo più lungo della gamba e si è avventurata a dire che voleva accompagnarlo".

¹⁰ Torino: "Via Artom da questo punto di vista (sul commercio, sullo sviluppo) ha avuto esiti secondo me importanti, uno macro e uno micro. Quello micro è che chi faceva l'accompagnamento sociale alla fine ha deciso di sposare il territorio e si è trasformato in ente radicato localmente..... ha costituito una sorta di consorzio con altre quattro imprese sociali, delle quali una è un ristorante, e hanno fatto una cooperativa dei cinque soggetti in un fabbricato di via Artom."

privata del produttore o organizzatore di beni o servizi, quanto l'idea che coordinamento e interdipendenza tra tutti i soggetti operanti nel territorio, se opportunamente incentivate e seguite, generino esperienze e interventi di alta qualità pubblica. La qualità pubblica di un intervento è un attributo finale che si testa sul vantaggio che a tutti deriva dallo scambio di risorse e informazioni e dalla effettiva cooperazione che lo sostiene (Osborne e Gabler, 1992).

Coerentemente, alcuni PRU fanno ricorso nel campo dei servizi a forme di intervento in cui il privato dovrebbe operare sia come realizzatore delle attrezzature, sia come gestore del servizio stesso nelle fasi successive. Ma è proprio questa categoria di interventi che sembra incontrare particolari difficoltà, sia nell'individuazione del soggetto interessato, sia nell'attuazione. La clausola della gestione, condizione perché, almeno in teoria, un intervento nel campo dei servizi possa risultare interessante per un privato, sembra in realtà agire da freno (si veda ad esempio il caso del centro sportivo a Moncalieri, o del centro polifunzionale a Beinasco, la cui attuazione è oggi sospesa).

Alcuni intervistati avanzano anche l'ipotesi che ad agire negativamente sulla propensione dei privati ad intervenire siano le condizioni localizzative e di immagine dell'area (Grugliasco, Moncalieri)¹¹, mentre altri (Ciriè) pensano che lo stimolo verso gli interventi privati avverrà in un secondo tempo per effetto dei miglioramenti introdotti nell'area dagli interventi pubblici.

Questa seconda ipotesi sembra parzialmente confermata dal fatto che in alcune realtà (Ciriè, Torino via Ivrea, Carmagnola) una volta avviati gli interventi pubblici, sono emersi nell'area stessa o al contorno nuovi interventi privati¹².

2.5.4. Sugli incentivi finanziari e lo spirito della legge

Introduciamo il tema lasciando la parola a uno dei nostri interlocutori di cui riportiamo alcune valutazioni di ordine generale, che toccano la filosofia stessa del PRU e le sue contraddizioni: "...E più che meritorio che il denaro pubblico si cerchi di spenderlo in funzione di volano, e si cerchi di aumentare l'efficacia dell'investimento attraverso il drenaggio di risorse diverse (...) Questo rappresenta una sorta di decentramento di sussidiarietà sul piano finanziario. Per cui bene fece la Regione a lanciare la sfida e altrettanto bene ha fatto il Comune a raccoglierla. Va però detto che fra le diverse possibilità di intervento o di accesso dei privati con capitali propri, di fatto solo la

¹¹ Moncalieri: "Pensare che a S. Maria ci sia l'interesse di un privato ad intervenire, sotto forma di imprenditore, quindi portando a casa un profitto, a me sembra una cosa che non abbia tanto senso: perché è un'area che, per quanto tu vada a riqualificare proprio con questo progetto di PRU, per quanto tu riesca a realizzare delle condizioni per cui anche la popolazione possa in qualche modo cambiare nella sua configurazione, per quanto porti ad esecuzione (cosa non ancora avvenuta oggi) anche edifici di edilizia privata (con gente che va a comprare anziché andare solo in affitto da ATC o cose di questo genere), non avrai mai quel tipo di popolazione che investe nell'andare in campi da tennis".

¹² Carmagnola: "... questa operazione ha favorito un salto di qualità dell'area, che direttamente dà un maggior vantaggio economico agli operatori che vogliono insediarsi adesso in quelle aree... adesso abbiamo una serie di interventi di privati che partiranno al di fuori del PRU (nelle aree circostanti)."

Ciriè: "Diciamo che l'area del PRU era particolarmente costretta come dimensioni: prevedeva nel momento in cui è stato avviato la presenza solo di un'area già edificabile, che ha avuto una prima richiesta di intervento che poi non è stato attuato. Però è vero quello che già dicevo prima, e cioè che la strada è ristrutturata oggi, quindi la visibilità del PRU inizia a esserci oggi, anche se la scuola invece l'abbiamo ristrutturata già l'anno scorso. Probabilmente questo interesse che è stato manifestato in prima battuta rinascerà."

trasformazione fondiaria e poco altro è stata colta, sulla base di una semplice coincidenza fortunata, e anche abbastanza fortuita, tra la presenza di un'azione di trasformazione dentro il PRU - e fin lì possiamo dire che il Comune aveva cercato di ricomprenderla spostando i confini in modo adeguato - e la presenza di un investitore che avesse voglia per i fatti suoi di trasformare quella roba lì (...) Il piano regolatore non ha strumenti: o sono opere pubbliche, con tutte le difficoltà che questo si porta dietro, o gli interventi dei privati, va da sé che è l'interesse del privato che lo smuove. Invece quando si tratta di interventi in zone degradate o depresse è proprio l'incentivo che bisogna cercare. Per cui se c'è un limite in tutta questa vicenda, il limite non sta nella Regione o nel Comune, ma è nell'insieme. A partire dal decreto ministeriale del 21 dic. '94 che imponeva la presenza del capitale privato come investimento in opere perché ci potesse essere il finanziamento pubblico..... tutto ciò che si è cercato di fare dopo è partito sempre dall'ipotesi che il privato fosse motivato di suo e non ha mai contemplato possibilità di incentivo (...) La città si è trovata in una situazione difficile legata al fatto che c'era un termine entro il quale bisognava individuare questi benedetti privati, pena la decadenza di tutto (...) Le manifestazioni di interesse ricevute dimostrano un grande interesse, ma non una precisa volontà di mettersi in quattro per attuare."

In sostanza ciò che si afferma, e che emerge come opinione abbastanza diffusa nei colloqui con i funzionari, è che, soprattutto in aree come quelle toccate dai PRU, l'iniziativa privata è scarsamente mobilitabile in assenza di specifici incentivi¹³.

Con particolare riferimento ai PRU di Asti, Carmagnola, Volvera e Torino, gli operatori pubblici hanno percepito una diffusa convinzione fra i privati potenzialmente interessati che il PRU non avrebbe portato vantaggi significativi, e che era piuttosto percepito come una possibilità per accelerare le procedure per progetti già avviati. Tuttavia, in altri casi, come a Beinasco, il PRU è stato il catalizzatore che ha consentito l'organizzazione di interessi privati per così dire "latenti", e viene data una valutazione positiva sia degli effetti dell'accompagnamento sia dei possibili effetti di lungo periodo della riqualificazione (Carmagnola, Cirié, Torino).

Sempre in generale, appare diffusa una valutazione del PRU come di uno strumento potenzialmente positivo, la cui efficacia è limitata dall'assenza di incentivi finanziari; e in effetti dove questi ci sono di fatto stati (Caselle) il risultato è stato rilevante. E' lecito sospettare che incentivi finanziari, anche limitati, potrebbero avere esiti importanti proprio perché accompagnati da interventi edilizi e urbanistici; mentre la loro assenza limita l'utilità di interventi di questo tipo¹⁴.

¹³ Asti: "Una cosa che gli operatori chiedevano era: che vantaggio abbiamo noi ad entrare nel PRU? Assolutamente nessuno".

Al contrario Caselle:

"(L'intervento) era appetibile perché abbiamo previsto fin dall'inizio il diritto di superficie, quindi l'operatore si trovava a non dover sostenere il costo di acquisizione delle aree, perché le aree sono comunali, le abbiamo concesse. Come controparte lui ha realizzato un centro commerciale e realizza tutte le opere di urbanizzazione primaria annesse: parcheggi viabilità, aree verdi. In più siamo riusciti a spuntare la realizzazione di un centro sociale."

¹⁴ Carmagnola: D.: *Secondo lei che tipi di vantaggi potevano essere quelli visti dai privati?* "Forse erano quelli di ottenere delle agevolazioni finanziarie, nel senso di poter ridurre il carico degli oneri da corrispondere al Comune o ottenere in qualche modo finanziamenti agevolati. Nell'ambito delle cooperative era quello di ottenere dei finanziamenti per la realizzazione degli interventi in modo prioritario rispetto ad

2.5.5. Sul coordinamento interno alle amministrazioni

Un elemento ricorrente in quasi tutte le interviste è la difficoltà di coordinamento all'interno dell'amministrazione. Di questa difficoltà emergono alcuni aspetti.

Il primo riguarda l'avvicendamento nel tempo dei funzionari che si sono occupati del PRU. Questo ha evidentemente cause diverse (i tempi molto lunghi di formazione dei programmi, riorganizzazioni successive ad un cambio di amministrazione, il fatto che in taluni casi si sia ricorsi a consulenti esterni per la predisposizione del PRU,...), ma il risultato è che si perde la memoria storica del processo che ha accompagnato la formazione e messa in atto del programma. Almeno in un caso (Moncalieri) all'avvicendamento dei funzionari è attribuito l'arenarsi dei contatti con un privato.

A questo, fra l'altro, è dovuta la scarsa produttività in alcune situazioni delle interviste ai funzionari delle amministrazioni locali, perché l'avvicendamento nel tempo di questi ha reso impossibile rintracciarne uno che fosse in grado di rispondere descrivendo il processo che ha accompagnato la formazione del PRU nella sua interezza¹⁵.

Il secondo aspetto riguarda la fase di attuazione. Giunti a questa fase, le diverse parti che compongono il PRU vengono seguite da settori diversi della pubblica amministrazione (i lavori pubblici, l'edilizia privata, i servizi educativi,...) per cui viene meno una visione d'insieme dell'attuazione del programma. Il problema si pone, seppure in misura minore, anche in situazioni come quella di Torino dove la gestione dei PRU è affidata ad un settore particolare e trasversale del Comune come il Settore Periferie.

In definitiva le interviste mettono in luce che la logica dell'integrazione sottesa alla politica del PRU ha avuto in genere scarse ricadute organizzative all'interno delle amministrazioni. Solo in un caso (Asti) gli intervistati valutano che proprio l'esperienza del PRU abbia avuto positive ricadute di questo tipo.

Un terzo aspetto riguarda la necessità di trasferimenti di competenze tra generazioni diverse di funzionari, che diventano problematiche se la generazione precedente vuol mantenere il monopolio dell'informazione. Da questo punto di vista l'informatizzazione della macchina amministrativa costituisce un'ottima occasione di sblocco¹⁶.

altri interventi. Chi opera nel privato vede di più il discorso finanziario, più della questione dell'ambito generale delle infrastrutture."

Cirié: "Sicuramente la ricerca di incentivi economici potrebbe essere prioritaria, bisognerà capire se c'è un'effettiva possibilità"

¹⁵ Questa situazione di difficoltà si è verificata in particolare a Collegno. Altre due interviste (Grugliasco e Venaria) non sono state invece fatte per un accordo con un altro gruppo di ricerca (gruppo Bobbio) che opera in parallelo, per evitare il moltiplicarsi dei contatti. In questi casi sono stati assunti i risultati delle interviste svolte dall'altro gruppo. Però anche a Grugliasco è emersa la difficoltà indicata.

¹⁶ Biella: "Il PRU ha coinciso con la fase di riorganizzazione funzionale in particolare il quadro tecnico. Fino al 1994 tutte le procedure erano esterne e questo aveva comportato la perdita di competenze del personale... noi ci siamo trovati a dovere cambiare una generazione di funzionari che erano accentratori di informazioni che bloccavano la voglia di intraprendere dei giovani. L'introduzione dell'informatica ha fatto crescere, ha accelerato il trasferimento delle informazioni dai capiservizi alle macchine, quindi c'è stata una forma di resistenza... dopo un paio di anni di conflitto... la formazione della rete ha voluto dire la consegna del potere ai giovani che lavoravano alle macchine.... riprendere la progettazione all'interno è stata una grossa spinta per rompere l'inerzia dei vecchi capiservizio...."

2.5.6. Sulla delimitazione dell'area del PRU

Il problema della rigidità dell'area individuata è stato sollevato in particolare a Torino ed in parte ad Avigliana, ed è sintetizzabile nell'affermazione di uno dei nostri interlocutori "si può chiedere che il perimetro dei problemi sia chiuso, ma non si può pretendere che sia chiuso anche il perimetro delle soluzioni."

Questo è un problema piuttosto complesso, che tocca le stesse norme che regolano l'erogazione dei finanziamenti, e tocca in particolare quelle situazioni in cui la politica di rigenerazione urbana perseguita dal PRU è realmente composta di azioni diverse fra loro integrate.

In altri termini, se l'area del disagio che giustifica la scelta di intervenire può essere individuata in maniera più o meno precisa sulla base di indicatori, l'area, o meglio, le aree di riferimento delle azioni che contribuiscono alla politica di rigenerazione possono essere diverse, attorno al cuore rappresentato dall'area del disagio, proprio in riferimento al carattere della singola azione. Tipico l'esempio riferito nell'intervista circa l'assurdità, nel caso di incentivi finanziari alle attività produttive ed artigianali, di creare un corto circuito fra l'obiettivo di incrementare attività ed occupazione nell'area circostante e quello di fornire posti di lavoro agli specifici abitanti dell'area.

Dal punto di vista del modo di operare della Regione in occasione di un'eventuale riproposizione di interventi integrati del tipo del PRU, questo non è un elemento irrilevante. In pratica per rispondere positivamente al problema occorrerebbe abbandonare la rigidità del riferimento unico ad un perimetro, distinguendo fra l'esigenza di individuare un'area-problema in fase diagnostica, e l'opportunità di individuare molteplici ambiti di riferimento per azioni di tipo diverso in fase progettuale, con l'unico obbligo di argomentare la scelta dell'area di riferimento per ciascun tipo di azione sulla base delle relazioni fra problemi, obiettivi ed azioni stesse.

2.5.7. Sul processo di formazione ed attuazione del PRU

In contesti urbani soggetti a forti mutamenti, come sono quelli su cui si concentra oggi l'attenzione del pianificatore e dell'analista, sono molti gli elementi che contribuiscono a togliere stabilità al rapporto tra intenzionalità dell'attore pubblico ed esiti dei processi decisionali: la molteplicità degli attori coinvolti, la complessità, non direttamente ispezionabile, delle cause prossime e remote di un certo fenomeno, l'oscurità degli standard da utilizzare per valutare il risultato delle politiche.

Il problema di cui dar conto in queste pagine è dunque duplice: se nella narrazione degli attori pubblici quella discontinuità temporale sia riconosciuta; se il riconoscere discontinuità e contingenze venga considerato come costo inevitabile della nuova qualità delle politiche urbanistiche (il pubblico come prodotto di coordinamento e cooperazione) o come costo evitabile di atti mancati dall'una o dall'altra parte.

L'idea incrementalista della politica è effettivamente condivisa da molti amministratori intervistati. Essa riposa sul comune assunto che essendo molto ampio l'intervallo tra firma dell'accordo e cantierizzazione delle opere, molte cose possono cambiare, comprese titolarità e competenze amministrative legate al ciclo elettorale (Carmagnola, Moncalieri, Asti).

Quello che, infatti, emerge con una certa chiarezza dalle interviste è che il processo attraverso cui si giunge alla realizzazione degli interventi sia pubblici che privati nei PRU,

è un processo complesso fatto di negoziazioni, aggiustamenti ed anche ripensamenti; non a caso i tempi appaiono piuttosto lunghi. Si tratta cioè di un processo fortemente adattivo.

Alcune volte la correzione virtuosa avvenuta con il cambio dell'amministrazione (Asti) non riesce a retroagire se non limitatamente a uno degli aspetti dell'intervento, già approvato e partito. Altre volte è un pezzo della macchina (ad esempio una cooperativa cui non viene rinnovato il mandato), che viene a mancare, proprio quando la popolazione è al corrente dell'iniziativa e i cantieri sono aperti.

Le declinazioni di questa adattività possono essere, però, diverse.

Nel caso di Moncalieri, ad esempio, l'adattività è declinata come capacità di utilizzare la sussidiarietà gestionale dell'ente per sopperire ai vuoti legislativi nel pilotare l'intervento pubblico¹⁷.

In altri casi (Volvera, Carmagnola, Avigliana, Ciriè) si mette in luce che nella fase di attuazione sono emersi cambiamenti ed aggiustamenti come effetto dei processi partecipativi messi in atto¹⁸. Molti PRU hanno fatto ricorso ad un Piano di accompagnamento sociale sin dalla fase di formazione del programma (Carmagnola, Caselle, Beinasco, Venaria, Avigliana Asti, Grugliasco, Torino) o in fasi successive (Volvera), o comunque hanno attivato forme di partecipazione (Cirié, Venaria, Biella), che sembrano aver avuto un ruolo rilevante nel determinare specifiche soluzioni attuative. In generale, la valutazione dell'accompagnamento è molto positiva.

Per quanto riguarda gli interventi privati questa adattività del processo emerge soprattutto nel dilatarsi dei tempi di attuazione e nell'arresto di certi interventi (Ciriè), arresto cui ha corrisposto talvolta la scomparsa del proponente (Moncalieri).

2.6. Conclusioni

Le attività svolte nella seconda parte della ricerca hanno consentito di approfondire alcuni elementi relativi al coinvolgimento dei soggetti privati nei PRU, ma anche di riprendere le valutazioni, già avanzate nella prima parte, su alcuni nodi. In particolare i colloqui con i tecnici e gli amministratori locali hanno permesso una rinnovata osservazione dei programmi in una fase di ormai avviata attuazione, con la possibilità quindi di meglio calibrare alcune questioni che l'analisi dei documenti e le stesse interviste ai funzionari, svolte in tempi precedenti nei quattro casi esaminati, non avevano messo in luce con sufficiente chiarezza. Inoltre l'aver esteso l'indagine alla quasi totalità dei PRU

¹⁷ Moncalieri "...In genere questi finanziamenti partono sempre da progetti buttati lì, che poi si concretizzano man mano che vai avanti, con un riferimento normativo che è sempre poco chiaro e che giustamente lascia delle aperture perché, se no, la maggior parte verrebbero chiusi senza neanche essere iniziati. Nei bandi l'univocità non c'è mai, giustamente, e alla fine hai la possibilità di muoverti. Però questa poca chiarezza fa sì che sia poi la capacità gestionale di un ente quella che porta avanti il progetto oppure non lo porta." Applicato al caso del PRU tutto ciò significa che "...al limite porti a conclusione questo bando, fai la tua procedura, pubblici, se poi è previsto un quadro economico e alla fine non si presenta nessuna impresa e nessuna società fa delle offerte, a quel punto rivedi il progetto, vuol dire che occorre modificarlo..."

¹⁸ Ciriè: "Il cittadino non è necessariamente capace, né lo deve essere, di vedere l'oggetto finale. (Solo) nel vederlo crescere manifesta il suo parere e eventualmente le sue esigenze. Questo meccanismo fa a pugni con l'altro (le maglie rigide della burocrazia). (Il PRU) non è un oggetto che viene calato dall'alto, è un oggetto che loro vedono ...crescere e che modificano in fase di realizzazione, che vivono come loro e quindi vivranno il quartiere in modo diverso e tutto questo innescherà un processo di tipo diverso..."

piemontesi, pur con i limiti messi in luce nei paragrafi precedenti, ha consentito di apprezzare alcune differenze.

Nei paragrafi successivi vengono schematicamente riproposti, come conclusioni, i punti, a nostro giudizio, più significativi emersi nel corso dell'analisi e riportate alcune indicazioni generali che si ritiene di potere ricavare dall'analisi stessa, indicazioni utili per un'eventuale riproposizione di esperienze simili ai PRU.

2.6.1. Il coinvolgimento dei privati: limiti e ruolo degli incentivi

Le interviste hanno fatto emergere fondamentalmente due tipologie di interventi cui corrispondono tipi diversi di soggetti privati, che hanno operato con una maggiore o minore soddisfazione:

- operazioni di tipo esclusivamente edilizio, presumibilmente di dimensioni economiche abbastanza rilevanti, progettate prevalentemente in occasione del PRU, proposte da imprese spesso esterne al contesto locale, che dichiarano una soddisfazione media per i risultati;
- operazioni con finalità di tipo economico (ampliamenti di attività, rilocalizzazioni, ecc.), talvolta accompagnate da interventi edilizi finalizzati all'attività dell'impresa, di dimensioni economiche presumibilmente contenute, risultato di progetti spesso preesistenti al PRU, proposte da soggetti con un buon radicamento locale, che dichiarano in prevalenza una buona soddisfazione per i risultati.

Le operazioni in cui alla proposta non è seguita una realizzazione appartengono prevalentemente alla prima tipologia. Queste tipologie sono diversamente presenti nei PRU: la seconda, molto presente nei PRU di Torino, è debolmente rappresentata negli altri casi. Una riflessione su di esse mette in luce alcuni punti significativi.

Gli incentivi diretti per le attività economiche come strumento di rivitalizzazione urbana

Il comune di Torino, a differenza degli altri, ha deciso di concentrare le risorse derivanti della L. 225/98 (Legge "Bersani") sulle aree incluse nei PRU. Questi incentivi, che si sono sommati a quelli dei fondi strutturali voluti dalla Regione, hanno dimostrato una buona capacità nel sollecitare i privati ad intervenire. La tipologia dei soggetti – soprattutto piccole imprese - il loro prevalente radicamento locale, il tipo di interventi proposto fanno pensare ad esiti, se non rilevanti, certamente positivi sul piano della rivitalizzazione economica, componente sostanziale di una politica di rigenerazione urbana.

La maggior efficacia degli incentivi ex lege "Bersani" rispetto a quelli rappresentati dai fondi strutturali, che emerge dall'indagine, pone degli interrogativi circa le caratteristiche degli incentivi stessi e/o circa le modalità di informazione che ne hanno accompagnato il lancio. Rispetto a quest'ultimo aspetto si può ricordare che a Torino i Piani di accompagnamento sociale hanno svolto (almeno a partire dal secondo bando) un ruolo rilevante nella pubblicizzazione degli incentivi "Bersani".

Indicazione 1: la scelta di abbinare incentivi diretti per le attività economiche appare particolarmente opportuna ai fini di sviluppare una politica di rivitalizzazione urbana, ma occorre riflettere sulle caratteristiche e sulle modalità di erogazione dei fondi.

Molti degli interventi proposti di carattere prevalentemente economico (produttivo, commerciale, artigianale) preesistevano al lancio del PRU, che è diventato quindi l'occasione per dare avvio a progetti già elaborati: in questi casi l'operazione PRU sembra aver funzionato come strumento per rimuovere ostacoli a progetti già programmati e per migliorare attività in corso; meno come strumento idoneo a creare nuove possibilità imprenditoriali e interventi di portata più ampia.

Indicazione 2: il sistema di incentivi per le attività economiche fornito in occasione dei PRU è valutato positivamente da chi intende migliorare, più o meno marginalmente, la propria attività, mentre appare è meno utile nel promuovere iniziative ex-novo.

Gli incentivi per la riqualificazione urbanistica e edilizia

Gli incentivi offerti dai PRU per stimolare la partecipazione dei privati attraverso trasformazioni di carattere fisico, erano due: l'effetto cumulativo che gli interventi di riqualificazione possono avere ed i loro riflessi sui valori delle aree e degli edifici; la creazione di convenienze nuove attraverso varianti al Piano regolatore. A questi si sono affiancati incentivi finanziari sui fondi della L. 493 per l'edilizia agevolata.

Il lancio del PRU, ossia l'annuncio di un'iniziativa di riqualificazione urbana, ha, in effetti, stimolato soprattutto gli interventi di tipo edilizio-immobiliare - i progetti definiti ad hoc in questo caso prevalgono -, ma gli effetti che il PRU preannuncia non sembrano essere considerati sufficienti se alla pur affermata, soddisfazione da parte della maggioranza degli intervistati per la partecipazione al programma si affianca sistematicamente una richiesta di incentivi di carattere finanziario. Peraltro, la necessità di ulteriori incentivi per l'intervento privato in aree degradate e spesso periferiche, come quelle dei PRU, emerge anche nelle interviste con i funzionari dei Comuni.

E' possibile che col tempo gli effetti della riqualificazione delle parti pubbliche diventino più visibili ed abbiano effettivamente ricadute positive ulteriori; indicazioni in questo senso sono percepibili per esempio a Biella e Ciriè e messe in luce anche nei colloqui con i funzionari comunali

Il ruolo della variante al Piano regolatore nel fornire nuove convenienze ai privati, e quindi un incentivo ai loro interventi, non è assolutamente confermato. La sensazione in questo caso, però, è che i PRU analizzati non rappresentino un test significativo, sia perché in parecchi casi c'è contemporaneità fra redazione del Programma e redazione di una variante generale al piano (elemento confermato nelle interviste con i funzionari comunali), sia perché la Regione aveva dato come orientamento ai Comuni quello del passare attraverso una procedura ordinaria di variante invece che attraverso la procedura straordinaria con accordo di programma, prevista dalla normativa nazionale, che avrebbe, probabilmente determinato tempi più rapidi per la definizione della variante.

Indicazione 3: la semplice esistenza di interventi pubblici di riqualificazione, in assenza di specifici incentivi di carattere finanziario, non sembra avere avuto molta efficacia nel promuovere nuove iniziative da parte di privati.

Inoltre emerge, in particolare dalle interviste ai funzionari comunali, che particolari difficoltà incontrano gli interventi relativi ai servizi pubblici nei quali il soggetto privato è coinvolto sia in quanto realizzatore, sia in quanto futuro gestore. Proprio la clausola della

gestione, che in teoria dovrebbe costituire incentivo per un intervento privato nel campo dei servizi, sembra aver svolto un ruolo negativo. Il carattere di integrazione sostanziale fra azione pubblica ed azione privata, che è nello spirito dei PRU secondo la versione datane dalla Regione Piemonte, e che proprio una presenza privata nel campo dei servizi avrebbe reso più esplicito, ne risulta certamente diminuito.

Riflettendo in generale sulla partecipazione dei privati ai PRU, ci pare di poter avanzare la seguente indicazione.

Indicazione 4: *sarebbe opportuno, in vista di politiche analoghe ai PRU, predisporre gli incentivi sulla base di un'indagine preliminare relativa alla loro efficacia. Più in dettaglio, sarebbe utile (ma certamente impegnativo) cercare di valutare diverse forme di incentivazione in un'ottica di analisi costi-benefici. E' possibile che incentivi (fiscali o urbanistici, per esempio), apparentemente troppo onerosi per gli enti pubblici, si rivelino convenienti alla luce dei risultati che consentono di ottenere in riferimento alla politica di rigenerazione urbana che in quei territori si vuole mettere in atto; o viceversa che obiettivi limitati si rivelino poi non convenienti in quanto insufficienti a promuovere un livello minimo accettabile dei risultati ottenuti.*

2.6.2. Complessità e gestione dei programmi

La complessità nella gestione dei programmi si rivela sia sul versante dei rapporti fra soggetto privato e pubblica amministrazione, sia sul versante interno all'ente locale.

Una parte dei soggetti privati intervistati ha giudicato le procedure troppo complesse - il giudizio di insoddisfazione riguarda prevalentemente coloro che hanno proposto interventi edilizi -, e richiede pratiche più semplici, tempi più brevi, maggior supporto da parte dei funzionari pubblici.

Sul versante interno all'ente locale emerge con forza, nelle interviste con i funzionari, la complessità della gestione nel tempo del programma, complessità dovuta sia al carattere di adattività che il processo attuativo inevitabilmente assume nel tempo, soprattutto in presenza di reali processi partecipativi, sia all'assenza di unitarietà gestionale cui va incontro il programma nella fase attuativa per effetto dell'organizzazione settoriale della pubblica amministrazione.

E' utile collegare questi dati con il sostanziale apprezzamento da parte degli enti locali per l'attività di supporto fornita dalla Regione, non solo nell'espletamento delle pratiche di tipo burocratico, ma anche nell'impostazione e nella predisposizione dei programmi, apprezzamento già significativamente emerso nell'esame dei quattro PRU sottoposti ad analisi dettagliata.

Riassumiamo il risultato della valutazione di quanto sopra nella successiva indicazione, che peraltro conferma suggerimenti già avanzati in modo più dettagliato in documenti precedenti.

Indicazione 5: *stante l'inevitabile complessità delle procedure, appare assai utile che l'ente promotore (in questo caso la Regione) assuma anche il compito di accompagnatore per lo svolgimento delle stesse, con riferimento sia ai soggetti privati*

che a quelli pubblici, suggerendo in particolare a questi ultimi modalità di gestione unitaria e intersettoriale delle azioni previste dal PRU.

Da questo punto di vista sembra opportuno suggerire che nella predisposizione di politiche analoghe si tenga adeguatamente conto di questa necessità. Va inoltre specificato che il personale coinvolto deve essere in grado di "parlare lo stesso linguaggio" dei soggetti coinvolti; in altra parte di questa ricerca si è, infatti, sottolineata l'importanza delle reti informali nel condurre a buon fine i PRU, superando possibili diffidenze e gelosie.

2.6.3. Politica di rigenerazione urbana e scelta delle aree di intervento

Un elemento che è emerso con una certa chiarezza da alcuni colloqui con i funzionari locali è la difficoltà di predisporre programmi che integrino in maniera reale azioni di tipo fisico ed azioni di tipo economico e sociale.

Un elemento di questa difficoltà è costituito dalla rigidità del perimetro dell'area che deve essere indicata come oggetto del programma stesso. Azioni di tipo diverso hanno aree di influenza e punti di applicazione diverse, anche se finalizzate a risolvere i problemi di una determinata area. Come ricordato precedentemente, l'area dei problemi non coincide sempre con l'area delle soluzioni.

Per riproporre una politica di rigenerazione urbana realmente integrata e intersettoriale può essere utile la seguente indicazione.

Indicazione 6: occorre abbandonare la rigidità del riferimento ad un unico perimetro e distinguere fra individuazione di un'area-problema (fase diagnostica), e individuazione di molteplici ambiti di riferimento per azioni di tipo diverso (fase progettuale), con l'unico obbligo di argomentare la scelta dell'area di riferimento per ciascun tipo di azione sulla base delle relazioni fra problemi, obiettivi ed azioni stesse.

2.6.4. La necessità di una base informativa

L'attività di animazione e di informazione che ha accompagnato i PRU è stata diversa nelle diverse situazioni, ma in generale abbastanza ampia e capillare; è lecito presumere che i soggetti privati contattati nella fase di predisposizione del programma siano stati molto più numerosi di quelli che è stato possibile reperire per l'effettuazione delle interviste. La "scomparsa" di molti soggetti contattati, e soprattutto di quelli il cui interesse iniziale non è poi andato a buon fine, ha privato la nostra indagine della possibilità di fornire più precise indicazioni. Ciò porta a un primo suggerimento, di natura metodologica in caso di riproposizione di esperienze del tipo dei PRU.

Indicazione 7: sarebbe utile suggerire ai Comuni di conservare tutte le informazioni disponibili riguardo ai contatti con i privati, anche, e forse soprattutto, per quelli in cui alla proposta non è seguita una realizzazione. A questo scopo si potrebbe pensare a un'apposita modulistica: un'analisi dei motivi di insoddisfazione che hanno condotto più soggetti a rinunciare all'intervento potrebbe fornire indicazioni preziose.

Bibliografia

- Bagnasco A., 2001, "Teoria del capitale sociale e political economy comparata", in Aa.Vv., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino
- Balducci A. 2000, "Le nuove politiche della *governance* urbana", *Territorio*, n. 13, pp. 7-15.
- Bobbio L., 1996, *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, Franco Angeli
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Reinventing Government. How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley. rad. it.: *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano, 1995
- 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*, (a cura di P. C. Palermo), Franco Angeli/Diap, pp. 66-87.
- Regione Piemonte, 2003, *I programmi di Recupero Urbano*, Regione Piemonte, Ufficio Comunicazione, Torino
- Trigilia C., 1996, "Dinamismo privato e disordine pubblico", in: Negri N., Sciolla L. (a cura di), *Il paese dei paradossi*, Roma, Nuova Italia Scientifica.