

Master in Analisi delle Politiche Pubbliche  
COREP - Corso Trento 13, 10128 Torino  
Tel. 011.1974 24 38 – Fax 011.1974 24 19  
E-mail: mapp@corep.it

**9ª edizione: 2009-2010**

**Tesi di Master**

Laura Priore

**L'integrazione nei programmi di sviluppo urbano:  
dalla progettazione all'attuazione.  
Il caso del PISU-Barriera di Milano**

Sottoposta a:

Elisa Rosso  
Dirigente Settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico  
Comune di Torino  
C.so Ferrucci 122,  
Torino

Tutor interno:  
Davide Barella  
e  
Augusto Vino

Torino, novembre 2010

# Indice generale

INDICE.....	1
<b>Sintesi.....</b>	<b>2</b>
<b>Introduzione.....</b>	<b>4</b>
1. Urban: la riqualificazione urbana secondo un approccio integrato.....	4
2. Il percorso di ricerca.....	5
<b>Capitolo 1 L'integrazione nel quadro progettuale del PISU.....</b>	<b>6</b>
1.1. L'integrazione come elemento strategico.....	6
1.2. Assi e obiettivi specifici.....	6
1.3. Assi e obiettivi trasversali.....	7
1.4. L'integrazione tra assi.....	9
<b>Capitolo 2 L'integrazione del PISU nella percezione dei settori.....</b>	<b>10</b>
2.1. La cabina di regia.....	10
2.2. I settori dell'asse fisico-ambientale.....	10
2.2.1. Riqualificazione Ex incet : settore edifici municipali.....	11
2.2.2. Riqualificazione spazio pubblico borgo storico: settore urbanizzazioni.....	12
2.2.3. Riqualificazione area montanaro sesia: settore urbanizzazioni e settore arredo urbano e urbanistica commerciale.....	13
2.2.4. Riqualificazione aree residuali: settore arredo urbano e urbanistica commerciale.....	14
2.2.5. Riqualificazione area giochi Ponchielli -Tamagno e Riqualificazione sistema verde: settore verde grandi opere.....	14
2.2.6. Riqualificazione cortili scolastici: Istituto Torinese per un'Educazione Responsabile.....	15
2.2.7. Riqualificazione area mercatale Foroni – Cerignola: settore infrastrutture per i mercati.....	16
2.3. Elementi della progettazione legati al livello di integrazione.....	16
<b>Capitolo 3 Alcuni strumenti per gestire l'attuazione.....</b>	<b>20</b>
3.1. L'attuazione nella precedente esperienza della Città di Torino.....	20
3.2. Una gestione del PISU in chiave integrata: suggerimenti e conclusioni. 21	
3.2.1. Garantire l'integrazione strategica.....	21
3.2.2. Garantire l'integrazione funzionale.....	22
<b>Bibliografia.....</b>	<b>24</b>

## *Sintesi*

La città di Torino ha concluso a Settembre 2010 la progettazione del Piano Integrato di Sviluppo Urbano del quartiere Barriera di Milano.

Questo lavoro si propone di restituire al Settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico, responsabile del coordinamento per l'elaborazione e l'attuazione del PISU, una lettura della progettazione alla luce della vocazione di programma integrato, in funzione del ruolo che questa caratteristica può avere nella fase di attuazione.

Partendo dalla descrizione degli aspetti dell'integrazione che caratterizzano i programmi di riqualificazione urbana a partire dagli Urban europei ho pertanto cercato di rilevare il livello di integrazione che il PISU ha potuto sperimentare durante la progettazione per poi comprendere quali aspetti potranno essere rilevanti nell'attuazione sia come *potenziali criticità* che come *occasioni per accrescere il livello di integrazione* e quali strumenti possano favorire una gestione del programma che tenga conto di questi due aspetti.

Il lavoro parte dall'analisi di quella che si potrebbe definire la *domanda di integrazione* del PISU, ossia gli elementi strategici del PISU che rispondono a un approccio integrato, che supera il solo aspetto infrastrutturale dell'intervento di riqualificazione urbana per concentrarsi anche sulle caratteristiche economiche e socio-culturali del territorio oggetto della riqualificazione e sulla combinazione degli interventi in risposta a obiettivi trasversali di sviluppo urbano.

L'analisi si sposta poi dal livello strategico al processo di progettazione e si concentra sull'*integrazione sperimentata* dai settori durante l'elaborazione dei singoli interventi e quindi si cerca di determinare quali siano le *risorse di integrazione in termini di relazioni* tra settori costruite durante tale processo e con cui si avvierà la fase di attuazione del piano.

Ho scelto di circoscrivere l'analisi empirica ai settori dell'asse fisico, per analizzare due aspetti dell'integrazione: quella di tipo funzionale, tra settori del medesimo asse e quella strategica, tra assi. Rispetto agli altri assi non sarebbe stato possibile indagare il primo aspetto, in quanto gli interventi fanno capo a un unico settore e hanno una minore interazione.

L'analisi del potenziale di integrazione del PISU è stata realizzata attraverso 9 interviste semistrutturate somministrate ai 7 settori responsabili degli interventi dell'asse fisico-ambientale e ai due settori che hanno gestito il coordinamento della progettazione del PISU, il Settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico e il Settore Rigenerazione Urbana.

Il lavoro svolto ha evidenziato come l'integrazione da un punto di vista strategico sia un elemento che ha giocato un ruolo chiave nella guida all'elaborazione del programma da parte del settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico e del settore Rigenerazione Urbana, tuttavia i singoli settori dell'asse fisico hanno avuto una percezione molto bassa della strategia integrata in fase progettuale, mantenendo un punto di vista legato al proprio asse e concependo l'integrazione prevalentemente come un coordinamento di tipo funzionale.

In realtà l'elemento dell'integrazione strategica non sembra del tutto assente nella interpretazione del PISU da parte dei settori, che però delegano alla fase attuativa e ad altri

soggetti alcuni aspetti di integrazione strategica, prevalentemente legati alla funzione sociale degli spazi riqualificati, in termini di progettazione partecipata e di accompagnamento alle trasformazioni fisiche, ma anche di mantenimento della strategia unitaria del Piano.

Non si può pertanto dire semplicemente che l'integrazione sia assente o presente, ma sembra piuttosto che vi siano livelli diversi di integrazione che rispondono alle caratteristiche degli interventi e all'approccio progettuale dei diversi settori. Abbiamo distinto nello specifico 5 livelli: i primi tre corrispondono a livelli diversi di *integrazione tra settori*, gli ultimi due a livelli crescenti di *integrazione tra assi*.

Ciò che mi sono chiesta a questo punto è se il potenziale di integrazione, così come emerso dalle interviste con i settori, possa avere delle ricadute sull'attuazione e sul successo della strategia del PISU, se ci siano degli strumenti con cui favorire l'integrazione in fase attuativa e se questi strumenti possono differenziarsi in base ai diversi livelli di integrazione.

Le esigenze a cui dare risposta sono prevalentemente due:

- un coordinamento costante in fase di attuazione che possa guidare l'attuazione secondo una logica unitaria e una strategia integrata anche al di là della singola azione dei settori, come avvenuto nella progettazione e che possa realizzare quegli aspetti di integrazione strategica che vanno al di là dell'azione dei singoli settori (relativa ai livelli più alti di integrazione)
- un soggetto che possa supervisionare l'attuazione garantendo il coordinamento tra azioni anche dal punto di vista dell'integrazione funzionale, in modo che le interazioni previste in progettazione funzionino al di là delle specifiche esigenze e priorità dei singoli settori (relativa ai livelli più bassi di integrazione).

Sembra che alcuni strumenti impiegati con successo dalla Città nel precedente piano di riqualificazione urbana Urban II possano effettivamente dare risposta ad alcune delle esigenze emerse:

- affidare la gestione dell'attuazione a un unico soggetto e non lasciare la responsabilità di ogni azione al settore tecnico che lo dovrà realizzare;
- affidare a un unico settore la gestione finanziaria, con lo scopo di assicurare il coordinamento tra settori e verificare il rispetto dei tempi e delle modalità previste per l'implementazione degli interventi
- inserire gli obiettivi del PISU nei PEG (Piani Esecutivi di Gestione) dei dirigenti e garantire che quanto progettato venga rispettato.

Un ulteriore elemento che può dare un contributo per realizzare una gestione del PISU in chiave integrata è la definizione di un sistema di monitoraggio per gli obiettivi trasversali, che possa aiutare a verificare e misurare il rispetto dell'impianto strategico del programma.

## Introduzione

### *1. Urban: la riqualificazione urbana secondo un approccio integrato*

I programmi Urban hanno introdotto una importante novità nell'affrontare il tema della riqualificazione urbana: l'attenzione non solo agli aspetti fisici e infrastrutturali, ma anche a quelli sociali ed economici che possono concorrere nel determinare il degrado e sono quindi fondamentali nel favorire il recupero e lo sviluppo della porzione di territorio interessata dai programmi di riqualificazione.

Questo nuovo elemento caratterizza quello che viene definito un approccio integrato alla riqualificazione urbana. La logica da cui deriva è la convinzione che la condizione di degrado non sia dovuta solo a fattori di tipo fisico (benchè questi siano quelli più evidenti e di più immediato intervento), ma derivi dalla compresenza di criticità anche di tipo economico e sociale, e che quindi solo un intervento congiunto e strategico su tutti questi aspetti possa effettivamente essere efficace nel favorire il nuovo sviluppo del territorio.

L'approccio integrato consiste in una "programmazione flessibile che metta tutti al centro" (Cremaschi, 2003), e che comprende l'idea del controllo reciproco tra le componenti del programma. La logica che sta alla base di urban è dunque "raccordare localmente le politiche urbanistiche alle politiche sociali ed economiche dello sviluppo sostenibile: il comune è chiamato a diventare un attore collettivo che incorpora la diverse politiche applicate nel proprio territorio con una visione di prospettiva". (Clementi, 2002)

Tuttavia accanto a questo tipo di integrazione per così dire "strategico", da cui deriva una logica di sviluppo condivisa tra i diversi settori coinvolti, possiamo trovare un altro tipo di integrazione che coincide maggiormente con l'intersectorialità. Questo secondo tipo di integrazione ha una natura prevalentemente combinatoria, e non comporta se non in minima parte il superamento della concezione distinta e separata delle singole misure, si traduce prevalentemente nel coordinamento e nell'affiancamento di più misure sullo stesso territorio, "nell'organizzazione nel tempo e nello spazio di azioni funzionalmente interconnesse" (Padovani, 2002).

In realtà l'integrazione all'interno dei programmi Urban si declina su diversi ambiti:

- integrazione delle fonti di finanziamento, sono infatti presenti finanziamenti comunitari, regionali, ma anche comunali;
- integrazione tra soggetti pubblici e privati, con il coinvolgimento della città, della circoscrizione, ma anche di soggetti privati quali associazioni di categoria, camera di commercio, aziende e imprese insediate sul territorio di riferimento;
- integrazione funzionale tra ambiti diversi e quindi tra settori diversi; gli obiettivi definiti nel programma saranno infatti perseguiti con interventi in diversi settori.

È però quest'ultimo aspetto dell'integrazione che entra maggiormente in gioco parlando di approccio integrato e può essere maggiormente messo in discussione, rafforzato o indebolito, nel passaggio dalla progettazione all'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana. Risulta pertanto interessante comprendere quali siano le modalità di gestione dell'implementazione che possono intervenire in modo positivo o negativo su tale potenziale.

Il livello di integrazione di un programma urban può essere considerato come un processo che partendo da una domanda di integrazione espressa nel programma, nelle sue linee guida e nei suoi obiettivi, può nelle fasi della progettazione e dell'attuazione raggiungere livelli diversi. Il momento dell'attuazione, se concepito come occasione per portare avanti la progettazione, che non è perciò conclusa una volta per tutte, può favorire l'avvicinamento a questo tipo di integrazione, che supera il livello funzionale per far conciliare il carattere strategico e la dimensione operativa dei programmi.

Per comprendere la componente di integrazione del PISU pertanto non guarderemo esclusivamente a un livello di integrazione complessivo del programma, ma a tipi e livelli di integrazione tra diversi interventi in base alle loro caratteristiche, e agli atteggiamenti progettuali, all'idea di integrazione che si è affermata nei e tra i diversi settori.

## ***2. Percorso di ricerca***

Il presente documento è stato elaborato sulla base delle informazioni raccolte durante lo stage svolto presso il Settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico del Comune di Torino, attraverso la partecipazione ad alcuni incontri per la progettazione del PISU, la collaborazione con il Settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico per l'elaborazione del sistema di monitoraggio del programma, l'analisi della documentazione di progetto e la scrittura di alcune schede di sintesi (inserite poi nel lavoro).

Ulteriori informazioni sono state raccolte attraverso interviste semistrutturate somministrare a 9 settori coinvolti nella progettazione del PISU:

- Settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico, dott.Fabrizio Barbiero;
- Staff Assessorato Integrazione, dott. Luca Cianfriglia;
- Settore Edifici Municipali, dott. Walter Sclavo;
- Settore Verde Grandi Opere, dott.ssa Luisa Barbi;
- Settore Arredo Urbano e Urbanistica commerciale, dott. Valter Cavallaro;
- Settore Urbanizzazioni, dott.ssa Maria Teresa Massa;
- Istituto Torinese per un'Educazione Responsabile, dott. Pier Giorgio Turi;
- Settore Infrastrutture per i Mercati, dott. Dario Campanale;
- Divisione Lavoro, Formazione Professionale e Sviluppo Economico, dott. Gianfranco Presutti

## *Capitolo 1*

### **L'integrazione nel quadro progettuale del PISU**

#### ***1.1. L'integrazione come elemento strategico***

La città di Torino ha concluso a inizio settembre la progettazione Programma Integrato di Sviluppo Urbano su Barriera di Milano, che ha lo scopo di intervenire sul quartiere Barriera di Milano per contrastare il degrado da un punto di vista infrastrutturale, ma anche sociale ed economico.

L'aggettivo integrato svela l'intenzione di realizzare un'azione a 360° sul territorio di Barriera, nel rispetto della tradizione europea di urban, che, come precedentemente illustrato, ha introdotto nelle politiche di riqualificazione urbana l'elemento dell'integrazione, rispondendo alla logica che il degrado sia frutto della coesistenza di più fattori, di tipo fisico, ma anche sociale, economico e culturale.

La volontà di realizzare interventi integrati è dunque una chiave di lettura che ha in qualche modo guidato la scrittura del PISU, nella sua fase di progettazione, e che resterà un elemento centrale anche perché l'attuazione abbia successo.

Il risultato del lavoro di progettazione è un dossier contenente 34 azioni, relative a 4 diversi assi, per la cui scrittura sono stati coinvolti 14 diversi settori comunali, che hanno lavorato a stretto contatto per definire i singoli interventi ma anche per definire il quadro complessivo del programma di riqualificazione.

#### ***1.2. Assi e obiettivi specifici***

I 4 assi in cui si articola il PISU sono l'asse fisico-ambientale, economico-occupazionale, socio-culturale, l'asse trasversale relativo a accompagnamento e comunicazione.

Ogni asse ha un obiettivo specifico, e diversi obiettivi operativi che concorrono a realizzarlo attraverso molteplici misure spesso progettate da settori diversi.

Tra gli obiettivi specifici vengono individuati:

- Riqualificare lo spazio pubblico per promuovere lo sviluppo sociale, economico, ambientale e culturale;
- Sostenere l'economia locale e migliorare l'occupabilità;
- Rafforzare la coesione sociale e l'offerta culturale del territorio;
- Favorire l'integrazione degli interventi e garantire l'informazione e la partecipazione degli attori locali.

L'ultimo obiettivo indica chiaramente come l'integrazione sia già a livello strategico un elemento centrale del PISU. Nello specifico il dossier di candidatura indica tra i contenuti dell'ultimo obiettivo il compito di garantire l'integrazione tra le varie misure nella loro realizzazione. Tuttavia la realizzazione delle misure in una logica integrata non può prescindere da una progettazione che abbia creato un forte potenziale di integrazione.

### 1.3. Assi e obiettivi trasversali

Oltre agli obiettivi specifici il PISU contiene anche alcuni obiettivi trasversali, al cui raggiungimento concorrono contemporaneamente interventi afferenti ad assi diversi, la cui interazione viene esplicitata nella tabella delle interazioni (tab.1). La tabella delle interazioni è rappresentativa di una attenzione all' integrazione che, almeno a livello programmatico, viene prevista. Tuttavia questo non è sufficiente per fare dell'integrazione un elemento che guidi tutti i soggetti e i settori coinvolti nella fase della progettazione, nè in quella dell'attuazione.

Un primo elemento che in qualche modo indebolisce la rilevanza degli obiettivi trasversali rispetto a quelli operativi è che mentre rispetto ai primi è stato elaborato un insieme di indicatori, che permettano effettivamente di registrare il livello della loro realizzazione, gli obiettivi trasversali non saranno in alcun modo monitorati.

Un aspetto da sottolineare, sempre in riferimento a quello che sarà il monitoraggio del PISU e che è in qualche modo legato alla sua capacità di affermarsi come programma integrato, è che il monitoraggio previsto a livello di obiettivi specifici e obiettivi operativi è di tipo addizionale, deriva cioè dalla somma dei risultati dei singoli interventi, mentre non vengono presi in considerazione i possibili risultati derivanti dalla loro combinazione.

Tab.1 Obiettivi trasversali e interazioni tra settori (tratto dal Dossier PISU)

<b>Obiettivi trasversali</b> \ <b>Assi</b>	<b>Asse fisico-ambientale</b>	<b>Asse economico-occupazionale</b>	<b>Asse socio-culturale</b>
<b>SICUREZZA</b>	riqualificazione spazio pubblico Borgo storico	FaciliTo a Barriera	Cosa succede adesso -Promozione della cittadinanza attiva integrazione e coesione sociale
<b>RELAZIONE</b>	Riq. Ex Incet lotto1- Riq. Ex Incet lotto 2- Riq. Bagni pubblci via Agliè - Riq. Cascina Marchesa Palestra - Riq. Cascina Marchesa cortili e aree bimbi	Management d'area	Cosa succede adesso - Ex Incet: allestimento ed animazione - Promozione della cittadinanza attiva integrazione e coesione sociale
<b>INCLUSIONE</b>		Progetto Occ...abile - Extra titoli in Barriera - Casa dei Compiti	Costruire Comunità sane - Promozione della cittadinanza attiva integrazione...
<b>PROSSIMITA'</b>	Riq. nuova	FaciliTo a Barriera; PQU	Cosa succede

	scuola nido Ex Incet	asse commerciale di corso Vercelli	adesso; Abitare a Barriera
<b>CITTADINANZA ATTIVA</b>	riq. Aree residuali - riq. Cortili scolastici		Promozione della cittadinanza attiva integrazione...
<b>RETI</b>		Management d'area	Cosa succede adesso
<b>QUALITA' URBANA DIFFUSA</b>	Riqualificazione spazio pubblico Borgo storico - riq. Aree residuali - realizzazione parco Spina 4 - real. area verde Ex Ceat - real pista ciclabile - riq. area Montanaro/Sesia - riq. cortili scolastici - riq area giochi Ponchielli - riq. sistema del verde - riq. Piazza Crispi	PQU asse commerciale di Corso Vercelli	Promenade Spina 4 - Murales Trompe d'oeil
<b>ACCESSIBILITA</b>	Qualità urbana diffusa - Ex Incet nido e scuola d'infanzia		Barriera Wireless; Cosa succede adesso; Costruire comunità sane
<b>SOSTENIBILITA' ENERGETICA AMBIENTALE</b>	Tutti gli interventi dell'Asse 1 riprendono ai requisiti		Abitare a Barriera
<b>SVILUPPO LOCALE</b>	Riqualificazione area mercatale Foroni-Cerignola; qualità urbana diffusa;	FaciliTo a Barriera - Management d'area- PQU asse commerciale di corso Vercelli	

La tabella delle integrazioni mette in relazione gli obiettivi trasversali, che traducono la strategia del PISU, con i diversi interventi che concorrono a realizzare ognuno degli obiettivi.

Si pensi per esempio all'obiettivo della sicurezza: nessuno degli interventi è specificatamente orientato ad accrescere la sicurezza del quartiere, tuttavia tale obiettivo potrà essere raggiunto grazie a interventi che nel loro insieme assicureranno una migliore fruizione del territorio. Alcuni degli interventi che concorrono al raggiungimento di tale obiettivo sono quelli sull'illuminazione da parte del settore urbanizzazioni, la creazione di zone con *space share*, in cui sarà possibile passeggiare a piedi, in sicurezza, e anche alcuni interventi del settore urbanistica commerciale che, in sinergia con gli interventi dell'asse economico, promuoveranno la ristrutturazione degli esercizi commerciali incentivando per esempio l'apertura in ore serali e la dotazione di dehor che possano quindi essere dei presidi costanti

sullo spazio pubblico.

#### ***2.4. L'integrazione tra assi***

Gli obiettivi trasversali traducono quella che dovrebbe essere un'integrazione tra assi, ossia l'idea di un programma di riqualificazione che viene elaborato con una strategia condivisa e che ripropone in tutto il suo contenuto quelle linee di trasversalità.

Tuttavia non dobbiamo trascurare la capacità del PISU di esprimere il secondo tipo di integrazione, quella maggiormente operativa, che si traduce nella capacità di settori diversi di coordinarsi creando delle interazioni che portino un valore aggiunto ai singoli interventi all'interno del medesimo asse.

L'asse fisico è quello che richiede una maggiore capacità di coordinamento tra misure in quanto le diverse azioni fanno spesso capo a settori diversi, che, grazie al PISU, si trovano a intervenire, contemporaneamente, su medesime porzioni di territorio. Le misure previste per gli altri assi, al contrario, si caratterizzano per una maggiore concentrazione sotto settori specifici, e per essere, almeno da un punto di vista operativo, seppure non strategico, indipendenti.

Il primo strumento individuato per provare a favorire l'integrazione e il coordinamento tra settori in fase progettuale è il modello di organizzazione scelto, che prevede un tavolo di lavoro per ogni asse, costituito dai soggetti rappresentanti i singoli settori coinvolti, e degli incontri collettivi per definire gli aspetti principali e i successivi sviluppi della progettazione, e che in qualche modo facesse da interlocutore con la cabina di regia.

Il modo stesso con cui è stato organizzato l'impianto degli interventi, con la divisione per assi ma l'individuazione di obiettivi trasversali, evidenzia la rilevanza attribuita alle interazioni tra le diverse misure.

Per poter comprendere come gestire l'attuazione perchè il potenziale di integrazione attualmente espresso dal programma possa costituire un valore aggiunto e non vada perso è necessario innanzitutto comprendere quale sia stato il livello di integrazione che ha accompagnato i singoli interventi, e provare a ricostruire il legame tra caratteristiche delle misure e integrazione.

## **Capitolo 2**

### **L'integrazione del PISU nella percezione dei settori**

#### ***2.1. La cabina di regia***

L'elemento di integrazione in fase di progettazione è stato declinato in modo diverso dai singoli settori, sia da un punto di vista concettuale che, conseguentemente, operativo.

Il processo di progettazione si è svolto sotto la guida del Settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico e del Settore Rigenerazione Urbana, che hanno costituito una sorta di cabina di regia, elaborando un impianto teorico costituito da obiettivi specifici, ma anche obiettivi trasversali. Hanno inoltre guidato il coordinamento tra i settori e tra i singoli interventi nel rispetto di tali obiettivi trasversali.

Il ruolo svolto in fase di progettazione ha permesso al settore Fondi Strutturali e Sviluppo Economico e al Settore Rigenerazione Urbana di concentrarsi sul livello massimo di integrazione, con l'obiettivo di definire un programma unitario, con una strategia di intervento unica e condivisa.

L'elaborazione degli obiettivi trasversali ha costituito un *"riferimento costante per la regia, nel lavoro di coordinamento e di definizione della logica e della strategia del PISU, ma anche nella gestione dei tavoli di lavoro e nell'orientamento fornito ai singoli settori per l'elaborazione dei singoli interventi"* (intervista 1). Uno dei fattori che ha favorito la capacità di governance della progettazione in chiave integrata è stata la lunga esperienza che il settore Rigenerazione Urbana e il settore Fondi Strutturali del Comune di Torino hanno potuto maturare in tema di programmi integrati di varia natura.

Tuttavia, benchè nella strategia che ha guidato la regia del PISU l'elemento dell'integrazione tra assi sia stato sicuramente determinante, l'elemento dell'integrazione è stato declinato in modo diverso da parte dei settori più tecnici, spesso meno abituati a ragionare in termini di azioni integrate e a un'interazione che superi il livello tecnico e si affermi anche sul piano strategico. In realtà tali settori hanno in qualche modo cercato di tradurre in chiave integrata i propri interventi, in base al concetto di integrazione che più poteva essere in linea con le proprie esigenze e i propri frame.

#### ***2.2. I settori dell'asse fisico-ambientale***

Ho scelto di approfondire l'analisi sul livello di integrazione concentrandomi su alcune azioni appartenenti all'asse fisico perchè l'asse fisico è quello che vede più settori coinvolti e permette quindi di poter comprendere entrambi gli aspetti dell'integrazione nel PISU, quella tra settori all'interno del medesimo asse, e quella tra assi. In questo modo è possibile quindi analizzare l'integrazione dal punto di vista degli obiettivi specifici da un lato, e degli obiettivi trasversali dall'altro. Non bisogna infatti dare per scontato il primo aspetto che, benchè meno esplicito a livello strategico, costituisce in realtà una sfida soprattutto in fase attuativa e dunque è un elemento che il decisore, e soprattutto il responsabile della cabina di regia, dovrà tenere in considerazione.

I casi che ho approfondito:

1. Riqualificazione ex incet;
2. Riqualificazione borgo storico;
3. Riqualificazione area Montanaro- Sesia;
4. Riqualificazione aree residuali;
5. Riqualificazione sistema del verde;
6. Riqualificazione cortili scolastici;
7. Riqualificazione area mercatale Foroni - Cerignola.

Gli elementi su cui mi sono soffermata sono 3: quali sono le **interazioni che si sono create tra misure interne all'asse fisico**, quale il **ruolo della logica del PISU nel suo insieme**, quali aspetti legati all'integrazione risultano rilevanti per l'attuazione.

### 2. 2. 1. Riqualificazione Ex incet: settori edifici municipali

<i>Riqualificazione Ex Incet lotto 1</i>	L'intervento è finalizzato alla realizzazione di un primo lotto del previsto recupero dell'area Ex-Incet e si sostanzia in tre azioni prioritarie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- bonifica del sito dalle eredità del suo passato industriale</li> <li>- consolidamento e recupero strutturale degli edifici esistenti, necessari ad arrestarne il degrado ed a salvaguardarne la fruibilità futura</li> <li>- realizzazione di alcuni spazi per le associazioni del territorio lungo il fronte sud del complesso di capannoni posto al centro dell'area di intervento. Qui, infatti, prenderà forma il futuro centro polifunzionale per la cittadinanza, di cui gli spazi per le associazioni rappresentano il primo nucleo.</li> </ul>
<i>Riqualificazione Ex-Incet lotto 2</i>	L'intervento in oggetto è volto alla realizzazione del centro polifunzionale di servizi integrati per la collettività (che troverà collocazione all'interno del complesso di capannoni industriali esistente al centro dell'isolato ex-Incet) e alla sistemazione superficiale delle aree esterne, con realizzazione di parcheggi a raso e di una nuova viabilità interna all'edificato.
<i>Realizzazione nuova Scuola d'infanzia - Nido ex Incet</i>	L'intervento progettuale è mirato alla realizzazione di una di nuova costruzione sede di un Nido d'Infanzia (capienza 60 bambini) e di una Scuola Materna (capienza 75 bambini), per una Superficie Coperta di mq. 1125,4. Con la realizzazione dell'edificio scolastico si vanno ad attuare modifiche su un'area industriale dismessa che manifesta il bisogno di una nuova qualità del costruito e di maggiore efficienza economica, infrastrutturale, ambientale. I beneficiari principali dell'intervento previsto saranno quei cittadini residenti, per i quali risulta necessario avere il sostegno di una struttura che offra ai bambini un servizio di ottima qualità e nel contempo consenta alle famiglie di armonizzare i tempi di lavoro con i tempi dedicati alla cura dei figli.

Il caso dell'ex incet ha come prima caratteristica quella di essere un intervento progettato fuori dal Pisu quindi fuori e prima dell'impostazione strategica elaborata per intervenire in modo

integrato su tutto il territorio, e soprattutto lontano da quelle esigenze di integrazione operativa con altri settori. Dal punto di vista della progettazione fisica dell'intervento dunque non ha avuto rilievo il fatto di inserirsi in un quadro di interventi più ampio e con obiettivi trasversali, si registra pertanto un basso livello di integrazione di tipo funzionale.

*"Per quanto riguarda le interazioni con altri settori, queste sono avvenute solo per questioni tecniche, soprattutto col settore viabilità e urbanizzazioni, che hanno avuto in qualche modo il compito di armonizzare quanto previsto dal progetto di riqualificazione dell'ex incet con gli altri interventi sul territorio"* (intervista 2). Si tratta dunque di un'integrazione molto bassa, che si traduce, per certi aspetti, solo come affiancamento sullo stesso territorio, e nello stesso momento, di interventi diversi.

Tuttavia se *"da un punto di vista fisico, orientato alla sopravvivenza degli edifici il progetto potrebbe reggersi da solo"* (intervista 2), l'integrazione non può ritenersi del tutto assente, anzi il progetto sull'ex incet ha potenzialmente un forte valenza strategica per il territorio, non solo in termini di riqualificazione fisica ma di sviluppo sociale, derivante dalla riconversione funzionale della struttura. Questo è uno degli strumenti con cui, in un piano di riqualificazione urbana, si legano interventi fisici con interventi sociali, e sarà un elemento sicuramente rilevante in fase di attuazione. Il progetto prevede infatti di destinare parte della struttura a una scuola materna, coinvolgendo così anche il settore della scolastica, e una seconda parte a associazioni, attività pubbliche e spazi per il culto.

Sarà fondamentale gestire l'attuazione in modo da garantire in tempi rapidi l'assegnazione degli spazi ai soggetti che potranno effettivamente dar nuova vita a quella struttura e restituirle una funzione sociale. Questo elemento fa sì che l'intervento abbia potenzialmente un rilevante collegamento con gli obiettivi trasversali (si veda tab.1), che però non si è ancora compiuto in fase progettuale.

### **2. 2. 2. Riqualificazione spazio pubblico borgo storico: settore urbanizzazioni**

<p><i>Riqualificazione spazio pubblico Borgo storico</i></p>	<p>Il progetto sviluppa un intervento di riqualificazione di tipo diffuso all'interno della Zona Urbana Storico Ambientale di Barriera di Milano. L'area è compresa tra i corsi Vigevano e Novara a sud, le vie Banfo e Cigna a ovest, Palestrina e Brandizzo a nord, Crescentino e Monterosa a est. Il progetto individua gli "ingressi" all'area, i luoghi di accesso ad alcuni servizi (scuole) e propone interventi per migliorare la sicurezza dei pedoni, pur consentendo la percorrenza veicolare e la sosta delle autovetture.</p> <p>La riqualificazione si pone l'obiettivo prioritario di valorizzare la funzione di "centralità minore", di incentivare e riportare gli abitanti a vivere il proprio quartiere offrendo uno spazio pubblico riqualificato che contribuisca ad un rinnovato modo di abitare e lavorare nell'area. Questo sarà possibile ed avrà risultati significativi tanto più si accompagnerà alle azioni da prevedere sul tessuto economico e sociale.</p>
--	--

Questo intervento si caratterizza per una elevata diffusione sul territorio, e richiede perciò una forte integrazione e coordinamento. Si afferma una elevata interazione tra settori della stessa divisione (urbanizzazioni, suolo pubblico, viabilità). *"Nella fase di progettazione si è inoltre rivelato molto utile conoscere l'analisi del territorio in una chiave strategica e non esclusivamente fisica, che ha portato a discutere e ridefinire gli obiettivi"* (intervista 3).

Indubbiamente la domanda di integrazione di un intervento di questo tipo è molto elevata, in

quanto gli interventi fisici previsti possono avere importanti ricadute dal punto di vista degli obiettivi trasversali.

Tuttavia questo potenziale ha, dal punto di vista del settore, manifestato delle carenze, che rispecchiano un modo di intendere l'integrazione in qualche modo riduttivo, che mantiene una separazione tra azioni materiali e azioni immateriali. Il settore urbanizzazioni infatti rileva come carenza la *"mancanza di una guida alla trasformazione a livello urbano, che possa coordinare in una visione unica e in una strategia che vada al di là dei soli interventi fisici ma che possa guidare verso una strategia condivisa, e che permetta ai tecnici di essere coinvolti nella programmazione generale del piano"* (intervista 3). Nell'idea del settore si delinea una necessaria e fisiologica separazione tra azioni fisiche e azioni immateriali che si traduce nell'idea di *"un sistema che abbia due cabine di regia, una per le prime e una per le seconde, che comunque dovrebbero integrarsi dando origine a una visione globale sugli aspetti sociali e sulla trasformazione urbana"* (intervista 3).

Il rischio dell'attuazione è infatti che, con un'azione così complessa e frammentata, si perdano dei passaggi e questo *"può essere ovviato solo attraverso un'elaborazione globale, e un confronto continuo: il solo coordinamento non basta"* (intervista 3).

### **2. 2. 3. Riqualficazione area Montanaro- Sesia: settore urbanizzazione e settore arredo urbano e urbanistica commerciale**

<i>Riqualficazione area Montanaro-Sesia</i>	<p>Il progetto prevede la realizzazione di una banchina rialzata su tutta l'area che fiancheggia il corso Palermo, riservando alla viabilità di accesso alle vie Montanaro e Sesia lo spazio minimo necessario al percorso veicolare protetto con dissuasori. Saranno realizzate nuove pavimentazioni, il rinnovo dell'illuminazione oltre al completamento dello spazio con gli arredi necessari per la sua nuova funzione.</p> <p>In questo modo è possibile realizzare una più ampia e funzionale area destinata ai pedoni, per una riqualficazione urbana che risponda alla logica della mobilità sostenibile.</p>
---	--

Il progetto di intervento sull'area Montanaro – Sesia rappresenta un caso riuscito di integrazione tra settori che ha portato come risultato finale alla definizione di un'unica misura in cui si sono concentrati gli interventi di competenza dei diversi settori. Si è dunque riusciti a trovare una strategia comune con cui intervenire su questa porzione di territorio, *"si è partiti dagli specifici obiettivi, e dagli strumenti e procedure dei singoli settori, per poi ragionare sulle diverse opzioni e trovare soluzioni condivise che tenessero conto dei singoli obiettivi, ma soprattutto degli obiettivi strategici che si potevano perseguire con quell'intervento"* (intervista 4).

In questo caso quindi le scelte operative dei singoli settori sono state fortemente condizionate dal fatto che gli interventi si inserissero in un quadro di riqualficazione più ampio e non solo fisico, e sono state perciò *"orientate anche alla creazione di una rete sociale e culturale"* (intervista 4).

Questo elemento si ritiene centrale soprattutto in fase attuativa: sarà l'attuazione, attraverso la realizzazione e l'accompagnamento con azioni immateriali, che avrà l'onere di assicurare che si crei quell'interazione col territorio che permetta alle azioni fisiche diffuse di essere amalgamate al piano nel suo insieme.

## 2. 2. 4. Riqualificazione aree residuali: settore arredo urbano e urbanistica commerciale

<i>Riqualificazione aree residuali</i>	Le aree residuali interessate dalla presente misura sono: 1-Area verde Giulio Cesare/Spontini, 2- Area verde “clessidra”, 3-Area verde Palermo/Montanaro “largo Palermo”, 4-Area verde “il boschetto”. L’intervento sugli spazi residuali (come sugli angoli smussati) riguarda in prevalenza tutti gli oggetti di arredo pubblico (sedute, fioriere, illuminazione, etc.) che possono “caratterizzare” tale spazio come centro di incontro pubblico all’aperto (una sorta di piccola piazza). Gli interventi mirano a porre rimedio alla carenza di luoghi sicuri e curati di aggregazione e socializzazione.
--	---

Per gli interventi sulle aree residuali si riproduce in qualche modo l'impostazione descritta precedentemente, in termini di "attenzione all'impatto *anche sociale delle scelte progettuali, alla possibile fruizione futura degli spazi e dunque alla loro valenza non solo da un punto di vista della riqualificazione fisica ma anche del significato e del contributo sociale e culturale*" (intervista 4). Emerge l'attenzione del settore arredo urbano e urbanistica commerciale di inserire i propri interventi nella strategia più generale del PISU.

Ma ancora una volta *"il valore aggiunto che potrà venire dal PISU viene individuato nel momento dell'attuazione e soprattutto nell'elemento fondamentale dell'accompagnamento alle trasformazioni fisiche"* (intervista 4). L'accompagnamento e l'importanza ad esso riconosciuta dai settori tecnici potrà rappresentare, se si realizzerà, un esempio chiaro e positivo di un'integrazione in cui le azioni materiali e immateriali si completano e si valorizzano a vicenda.

## 2. 2. 5. Riqualificazione area giochi Ponchielli -Tamagno e Riqualificazione sistema verde: settore verde grandi opere

<i>Riqualificazione area giochi Ponchielli-Tamagno</i>	L’intervento interessa l’area delimitata dalle vie Leoncavallo, Tamagno e Ponchielli. L’area rappresenta il fulcro dell’intervento previsto sull’asse di via Ponchielli per la sua collocazione di spazio cerniera tra diverse funzioni presenti: residenziali, scolastiche, educative e sportive. L’obiettivo è di risistemare questa superficie attrezzandola per funzioni ludiche e di socializzazione con installazioni e arredo urbano destinate a diverse fasce di età che utilizzano gli spazi in differenti orari. L’intervento si caratterizza come occasione per riconnettere le numerose funzioni urbane oggi presenti nell’ambito individuando nuove centralità di quartiere, sia nella sfera del verde che in quello dell’uso sociale degli spazi, con ridefinizione delle funzioni, e aumento della fruizione dello spazio pubblico per la socializzazione e il gioco, realizzando alcuni interventi significativi riguardanti le aree verdi e gioco. In particolare è stata scelta l’area di via Ponchielli/Tamagno per la sua posizione strategica, baricentrica rispetto all’asse sul quale si snoderà la pista ciclabile che dall’ex scalo Vanchiglia (Variante 200) penetrerà il quartiere di Barriera.
<i>Riqualificazione sistema verde</i>	L’intervento riguarda la progettazione unitaria, con ridefinizione delle funzioni, di un ambito caratterizzato dalla presenza di aree verdi frammentate,

	<p>e da uno scarso utilizzo dello spazio pubblico per la socializzazione, delimitato ad est da via Bologna, a nord da via Cimarosa, ad ovest da via Petrella/Aosta, a sud da via Ternengo.</p> <p>L'intervento accoglie la richiesta sociale espressa dal quartiere di spazi verdi per il gioco e la socializzazione e, una maggior vivibilità dello spazio pubblico, potrebbe riportare o attivare investimenti in attività commerciali (es. chioschi) anche attraverso forme di collaborazione tra pubblico e privato.</p>
--	--

Un primo dato da tenere in considerazione per quanto riguarda gli interventi elaborati dal verde è che questi sono stati inseriti nel quadro del PISU solo a progettazione avanzata, cioè quando ormai l'impianto strategico del Piano era definito e gran parte degli altri interventi quanto meno in linea generale avevano trovato il loro spazio e la loro collocazione all'interno della logica del programma. Questo fatto da un lato ha ridotto i margini di azione del settore, ma ha favorito la conoscenza e soprattutto l'acquisizione della strategia condivisa prima di iniziare a ragionare sulla progettazione: *"si sono perciò cercate delle soluzioni operativi che dessero conto della strategia complessiva del PISU, superando una prima idea iniziale di interventi marginali e su spazi ridotti, che è spesso la logica con cui si interviene sul verde per incrementarli, per agire invece su tutto il sistema del verde, in coerenza con il PISU"* (intervista 5).

Per quanto riguarda la progettazione dell'intervento e l'interazione con altri settori, un elemento da rilevare è che *"un progetto elaborato per creare un sistema del verde ha comportato la necessità di interfacciarsi da un lato con gli altri spazi pubblici, nello specifico i cortili scolastici, dall'altro lato con gli altri settori che in quegli stessi spazi si sarebbero trovati a intervenire, in modo da dare coerenza e continuità agli interventi"* (intervista 5).

Anche in questo caso è possibile riscontrare alcuni elementi di integrazie tra azioni materiali e immateriali. Innanzitutto è indubbiamente rilevante la possibile funzione sociale degli spazi verdi riqualificati, ma viceversa gli interventi immateriali saranno fondamentali in fase attuativa per favorire l'accompagnamento degli interventi. Il valore aggiunto principale che può venire dal fatto di inserire questi interventi nel PISU è ancora una volta la possibilità di un accompagnamento sociale alle trasformazioni fisiche, che rientrino quindi in una logica condivisa e che viene sottolineato saranno fondamentali nel determinare il successo di questi interventi.

## **2. 2. 6. Riqualificazione cortili scolastici: Istituto Torinese per un'Educazione Responsabile**

<i>Riqualificazione cortili scolastici</i>	<p>Il presente intervento ha come oggetto la riqualificazione di un sistema di spazi pubblici, oggi sottoutilizzato, che fa riferimento ai cortili di pertinenza di 4 complessi scolastici. L'obiettivo è la messa in sicurezza, la rifunzionalizzazione e la sperimentazione di modalità di apertura al pubblico di spazi afferenti alle scuole del territorio.</p> <p>Tali spazi rappresentano, soprattutto in alcuni casi, l'unica occasione per offrire ai cittadini una risorsa di spazio verde attrezzato in contesti urbani consolidati e densamente antropizzati. L'intervento rappresenta un'occasione importante per stimolare nuove forme d'uso di spazi pubblici generalmente confinati ad una mono-utenza, allargando la base dei potenziali utenti e promuovendo livelli di elevata qualità fisico-funzionale</p>
--	---

*"La progettazione degli interventi sui cortili scolastici è stata condizionata dalla strategia*

*generale del PISU in quanto si sono create delle sinergie con il sistema del verde nell'ottica di creare un sistema unico. Si è pertanto lavorato in un'ottica intersettoriale, in risposta alle sollecitazioni derivanti dal fatto di inserirsi in un programma integrato" (intervista 6). Anche in questo caso la riqualificazione dello spazio pubblico diventa occasione di attribuire a quello spazio una funzione sociale, legando così alle azioni fisiche obiettivi trasversali.*

Ancora una volta inoltre la progettazione partecipata diventa la modalità con cui legare azioni fisiche ad azioni immateriali, secondo una modalità propria del soggetto responsabile di questa progettazione, il Laboratorio Città Sostenibile. Ma questa misura presenta una peculiarità: mentre gli altri settori tecnici che hanno parlato di possibile ricorso alla progettazione partecipata nella fase attuativa ritengono che questi aspetti debbano essere gestiti da soggetti terzi, in questo caso lo stesso soggetto che ha progettato l'intervento gestirà la progettazione partecipata, avendola prevista e definita già in questa fase.

## **2. 2. 7. Riqualificazione area mercatale Foroni – Cerignola: settore infrastrutture per i mercati**

<p><i>Riqualificazione area mercatale Foroni - Cerignola</i></p>	<p>La riqualificazione dell'area del mercato di Via Foroni - P.zza Cerignola prevede l'adeguamento alla vigente normativa igienico sanitaria, in particolare all'Ordinanza del Ministero della Sanità del 3 aprile 2002. Sono previsti interventi sui componenti edilizi del mercato danneggiatisi col tempo e l'usura; l'adeguamento alla normativa sulla sicurezza in particolare dell'impianto di distribuzione elettrica del mercato; interventi per garantire l'accessibilità e fruibilità del mercato stesso. In particolare grazie agli interventi sull'illuminazione e alla realizzazione di un'area pedonale, lo spazio del mercato risulterà più fruibile, anche in orari serali e festivi, costituendo uno spazio di aggregazione e interazione sociale.</p>
--	---

L'intervento sul mercato di Piazza Foroni è stato fin da subito inserito tra le azioni dell'asse fisico. Tuttavia *"le modalità con cui riqualificare quello spazio sono state soggette a numerose ridefinizioni, non tanto per andare incontro alle esigenze strategiche del piano ma per le difficoltà di trovare accordo tra i soggetti coinvolti, realizzando una sorta di progettazione partecipata" (intervista 7).*

In realtà benchè sia uno degli interventi che prevedono delle sovrapposizioni tra azioni fisiche e azioni immateriali, il modo con cui realizzare la sua funzione sociale sarà definito solo in una fase successiva, che probabilmente non coinvolgerà chi ad oggi ne ha progettato la riqualificazione fisica, e curato gli aspetti tecnici. *"Sicuramente così come la progettazione anche la gestione potrà andare incontro a delle difficoltà, proprio per la varietà dei soggetti che avranno interesse su quello spazio pubblico" (intervista 7) e dunque l'effettiva realizzazione di un intervento integrato potrà essere verificata solo in un secondo tempo.*

## **2. 3. Elementi della progettazione legati al livello di integrazione**

Accanto alle caratteristiche specifiche di ogni intervento e alle modalità con cui i singoli settori hanno declinato la vocazione integrata del piano, è possibile provare a individuare alcune caratteristiche comuni degli interventi che condizionano il livello di integrazione e che saranno utili per poter definire alcuni strumenti da prevedere nella gestione del programma

per valorizzare nell'attuazione tutte le potenzialità emerse in fase di progettazione e ridurre le criticità.

Se si guarda alle modalità di interazione è possibile ricostruire 5 diversi livelli di integrazione, in base ai tipi di interventi e ai frame propri dei diversi settori, alla concezione e idea che essi stessi hanno dell'integrazione, per alcuni aspetti riduttiva rispetto a quella che sarebbe propria e caratterizzante, almeno a livello teorico, un programma integrato di riqualificazione urbana che si rifà al modello degli Urban europei.

È possibile individuare 5 livelli, crescenti, di integrazione:

1. giustapposizione tra interventi diversi sul medesimo territorio, con un conflitto potenziale che sarà gestito in fase attuativa;
2. coordinamento tra interventi indipendenti già in fase di progettazione
3. possibilità di reciproci vantaggi dall'interazione, con la realizzazione di cluster progettuali in cui i singoli interventi si potenziano a vicenda
4. legame e integrazione tra azioni materiali e azioni immateriali
5. unitarietà degli interventi, tutto il progetto esplicita le linee di trasversalità

I primi tre livelli di integrazione sono quelli che si sono realizzati all'interno dell'asse fisico, e tra i settori responsabili delle azioni materiali.

Il quarto si determina a fronte della consapevolezza da parte dei settori infrastrutturali delle potenzialità offerte da un programma di questo tipo che coinvolge anche misure immateriali che possono accompagnare e valorizzare le trasformazioni fisiche. Nei casi analizzati questo livello corrisponde con la consapevolezza che gli interventi fisici potranno avere un valore aggiunto attraverso l'attribuzione di una funzione sociale agli spazi riqualificati e l'accompagnamento sociale delle azioni di riqualificazione.

L'ultimo livello rispecchia quanto espresso dagli obiettivi trasversali, e si potrebbe affermare se quegli obiettivi diventano parte della logica strategica con cui i singoli settori pensano i propri interventi. A questo livello si avvicina il settore del verde che ha definito le proprie misure in funzione della strategia generale del PISU, comprendendo il contributo che gli interventi fisici possono dare anche agli obiettivi trasversali.

*Tab.2 Interventi asse fisico e livelli di integrazione*

	<b>Livello 1</b>	<b>Livello 2</b>	<b>Livello 3</b>	<b>Livello 4</b>	<b>Livello 5</b>
<b>Riqualificaz. ex incet</b>	Interazioni tra settori per questioni tecniche e futura definizione delle interazioni in fase di implementazione			Funzione sociale degli spazi riqualificati	
<b>Riqualificaz. borgo storico</b>			Viabilità, urbanizzazioni e suolo	Lettura in chiave strategica e	

			pubblico: progettazione di un unico intervento	non solo fisica del territorio	
<b>Riqualificaz. area Montanaro- sesia</b>			Urbanizzazio ne e arredo urbano: progettazione di un unico intervento	Previsto accompagnam ento sociale	
<b>Riqualificaz. aree residuali</b>		Coordinament o degli interventi con urbanizzazion e per evitare sovrapposizio ni		Funzione sociale degli spazi riqualificati e ritenuto valore aggiunto l'accompagna mento sociale	
<b>Riqualificaz. sistema verde</b>			Coordinamen to con cortili scolastici per alcuni elementi della progettazione e creare un sistema coerente	Previsto accompagnam ento sociale e progettazione partecipata	Definizione del progetto in funzione della strategia generale del PISU
<b>Riqualificaz. cortili scolastici</b>			Coordinamen to con settore verde per definire alcuni aspetti dei progetti e creare un sistema coerente		Progettazion e partecipata e accompagna mento sono previsti e inseriti nella misura
<b>Riqualificaz. area mercatale foroni- cerignola</b>		Coordinament o con viabilità		Possibile funzione sociale degli spazi ma non di competenza del settore	

La presente tabella (tab.2) descrive l'orizzonte di integrazione percepito dai singoli settori, in base ai cinque livelli indicati.

È evidente come il medesimo intervento contenga in sé elementi di integrazione strategica

(livello 4 e livello5) e di integrazione funzionale (livello 1, 2, 3), e come soprattutto rispetto ai primi vi sia un potenziale di cui i settori sono consapevoli ma che non si è espresso in fase di progettazione e potrebbe invece essere sostenuto e sfruttato durante l'attuazione.

Il primo elemento che può aver determinato livelli diversi di integrazione con gli obiettivi trasversali e la strategia generale del PISU è il fatto che un intervento sia progettato fuori dal PISU e che sia poi stato inserito come elemento però già compiuto o comunque autonomo, come è stato il caso dell'ex incet. Opposto è invece il caso degli interventi sul verde pubblico, che in funzione della loro inclusione tardiva hanno potuto acquisire appieno la strategia del PISU e quindi incorporarla nelle scelte progettuali. Se però il primo intervento ha come vantaggio quello di essere una priorità e quindi avere una certezza dal punto di vista dell'attuazione, nel secondo caso uno dei rischi che sono emersi nel confronto col responsabile dell'intervento per quel settore è che possa esserne in qualche modo messa in discussione la priorità, e dunque questo risulta un elemento da tenere in considerazione in fase di attuazione.

Una seconda caratteristica, che sembra aver giocato un ruolo importante nel livello di integrazione realizzatosi durante la progettazione degli interventi, è il fatto che si tratti di interventi diffusi o piuttosto di interventi localizzati su un territorio ben delimitato. Gli interventi diffusi infatti richiedono una maggiore capacità di integrazione e sinergia tra settori, e tra interventi, una maggiore armonizzazione e la capacità di sfruttare le competenze reciproche. Non solo, in interventi di questo tipo i settori possono sperimentare il vantaggio di una progettazione comune e condivisa, come è avvenuto nel caso della riqualificazione della zona Montanaro – Sesia, in cui la consapevolezza dei possibili vantaggi reciproci ha portato alla scelta da parte dei due settori di progettare insieme l'intero intervento.

Inoltre solo due dei settori intervistati sembrano avere consapevolmente tenuto conto della strategia del PISU nel suo complesso, della logica e della rilevanza degli obiettivi trasversali, e sono quei settori meno tecnici, con un'abitudine a lavorare in modo intersettoriale. Per gli altri settori tecnici il concetto di integrazione corrisponde da un lato al coordinamento operativo tra settori, dall'altro lato, in riferimento all'integrazione tra assi, si traduce prevalentemente nella funzione sociale degli spazi riqualificati. Tuttavia ad oggi nella fase di progettazione non viene approfondito questo aspetto, il cui sviluppo viene rimandato alla fase di implementazione. Non sono state definite le modalità di gestione delle componenti immateriali degli interventi fisici. L'attuazione non potrà quindi prescindere dal definire in modo chiaro queste interazioni, e soprattutto gestirle, guidarle, mantenendo dunque costati i contatti tra settori, ed anzi accentuandoli. Alcuni settori maggiormente abituati a questo tipo di interazione hanno percepito questo come un limite, per altri la partita è ancora aperta, la sfida si giocherà appunto nella fase dell'attuazione ma in realtà il rischio è che in quella fase i settori fisici deleghino completamente questi aspetti ad altri, e quindi si perda quel potenziale di integrazione che invece è presente dal punto di vista strategico anche nella progettazione degli interventi fisici.

Proprio il fatto di sovrapporsi sugli stessi spazi ha costituito un elemento cruciale nello spingere i settori a confrontarsi, coordinarsi e interagire, spesso dando vita a interventi unici, che vedono la partecipazione di settori diversi. Emerge un chiaro sforzo di coordinamento, tuttavia questo non può caratterizzarsi come unica risposta alla domanda di integrazione, che invece presuppone anche una capacità di agire verso obiettivi comuni tra azioni materiali e immateriali, e quindi tra settori che sono responsabili di misure appartenenti ad assi diversi. Questo aspetto è sicuramente il più complesso, e rappresenta un livello maggiore di integrazione del programma.

### **Capitolo 3**

#### **Alcuni strumenti per gestire l'attuazione**

##### ***3.1. L'attuazione nella precedente esperienza della Città di Torino: Urban II***

La città di Torino ha già sperimentato un programma di riqualificazione urbana di tipo integrato, il programma Urban II – Mirafiori, concluso nel 2006.

Ricostruire gli strumenti scelti per gestire l'attuazione di quel programma può essere un punto di partenza per comprendere come poter gestire in modo vincente l'implementazione di un programma integrato.

Gli strumenti utilizzati dalla città nella gestione del programma urban II sono sostanzialmente tre, e cercano di rispondere alla natura del programma, declinando in funzione del programma stesso alcuni strumenti ordinari della pubblica amministrazione:

1. Il comitato Urban. Creare cioè un centro di regia, a cui è affidata la conduzione generale del programma. La ratio che sta dietro tale scelta è che si può in questo modo garantire che venga rispettata la strategia con cui il programma è stato costruito. Il senso di creare un centro di gestione unico, quindi il comitato, permette che si abbia una sintesi di tutte le questioni legate a Urban e di poterle gestire in modo coerente tra di loro e con la logica generale del programma;
2. Il secondo strumento rientra tra quelli ordinari dell'amministrazione comunale: il Piano esecutivo di gestione (PEG). *"È il documento annuale nel quale la giunta attribuisce ai dirigenti gli obiettivi da perseguire. Il PEG è legato alla disponibilità di risorse finanziarie, umane, strumentali. Il PEG risponde a delle logiche settoriali, e determina degli obiettivi per i dirigenti dei settori, definendone le priorità. Tale strumento può risultare funzionale all'attuazione di un programma come urban se vengono inseriti tra le priorità gli interventi che il settore ha all'interno di Urban. Il soggetto che gestisce il programma infatti ha la responsabilità collettiva verso la Regione che finanzia il programma ma deve poter avere una leva per spingere i settori a riconoscere quegli interventi come obiettivo dell'amministrazione, e quindi farne delle priorità. Il settore che ha la gestione finanziaria si interfaccia con la Regione per lo stanziamento complessivo, ma è il dirigente della singola misura che è la persona che realmente fa quell'operazione. Attraverso il PEG tale responsabilità può essere condivisa con i settori"* (intervista 8). Ciò che però deve fare il comitato di regia, che ha il controllo strategico, è accertarsi che le azioni di Urban siano comprese nei PEG degli altri settori, deve avere la possibilità di influenzare in qualche modo il contenuto dei PEG. In questo modo viene garantita la possibilità dell'amministrazione di gestire il programma, di incidere sul modo in cui i settori lo portano avanti. In Urban II questo era stato garantito attraverso una declaratoria inserita nella deliberazione di urban II che demandava al direttore generale di coordinare nella successione dei PEG tutto quanto fosse funzionale al programma.
3. Mantenere a livello centrale tutta la gestione finanziaria, affidandola a un solo settore. Questa scelta risponde da un lato all'esigenza di gestire un programma che deve rispettare delle logiche diverse da quelle ordinarie, dall'altro lato è una scelta strategica che permette di rafforzare il coordinamento e di favorire una gestione centrale

dell'attuazione del programma, un controllo sulla spesa, su ciò che viene fatto o no a livello di settori, che si perderebbe se ogni settore gestisse le questioni finanziarie in modo autonomo.

I tre strumenti indicati come centrali nel gestire l'attuazione di Urban II sembrano orientarsi principalmente verso un obiettivo condiviso che è quello di mantenere compatto il programma, garantire il rispetto della strategia, assicurare che l'impianto progettuale costruito non venga smembrato dalle questioni quotidiane e specifiche dei settori. È fondamentale infatti non considerare l'attuazione come qualcosa di staccato e altro rispetto alla progettazione, ma anzi l'occasione per portare avanti alcuni aspetti della progettazione, e che abbia al suo interno un spazio per continuare a ridefinire rapporti, strategie, interazioni.

### ***3.2. Una gestione del PISU in chiave integrata: suggerimenti e conclusioni***

Ognuno degli strumenti descritti ha delle peculiarità che possono dare risposta a specifiche esigenze dell'attuazione e che i settori hanno evidenziato come possibili criticità o come aspettative, dal punto di vista dell'integrazione del PISU.

La possibilità di fare del PISU un piano integrato infatti non si è conclusa con la progettazione ma è ancora in gioco nella fase di attuazione, ed è quello che molti settori si aspettano.

I settori stessi hanno demandato alla fase attuativa la concretizzazione del loro potenziale di integrazione, ma soprattutto l'attuazione porrà le condizioni per la creazione di altre relazioni tra settori, che potrebbero essere non ancora espresse.

Tuttavia perchè questo avvenga è necessario che ci sia consapevolezza di questo potenziale, è necessario che chi gestirà l'attuazione abbia piena conoscenza della strategia del PISU, e che si crei un centro unico, che possa guidare i settori, sostenerli nell'accrescere il loro coordinamento ma soprattutto la capacità di agire all'interno di quella strategia. Sarebbe infatti un errore pensare che ci possa essere una automatica attuazione di quanto progettato, c'è il rischio, espresso da molti settori, che in assenza di un centro di coordinamento e di regia che funga da guida, le esigenze tecniche e le procedure specifiche dei settori prevalgano sulla visione di insieme e facciano allentare quei legami col tutto che si sono iniziati a creare durante la progettazione.

#### **3. 2. 1. Garantire l'integrazione strategica**

Emerge innanzitutto il bisogno di preservare durante l'implementazione delle singole misure l'impianto strategico di tutto il programma, non appiattare l'attuazione sulle sole esigenze tecniche dei settori, ma garantire che la loro azione rientri e risponda a quella logica progettuale stabilita e costruita durante la progettazione.

A tale scopo contribuisce principalmente il primo strumento, quello di affidare la gestione dell'attuazione a un unico soggetto, il comitato urban, piuttosto che demandare l'implementazione dei singoli interventi ai diversi settori che ne sono responsabili da un punto di vista tecnico. In questo modo c'è un soggetto a cui viene espressamente affidato il compito di fare da raccordo tra settori e di salvaguardare la trasversalità e integrazione del programma: il fatto di riconoscere in modo formale questo soggetto inoltre può essere un elemento aggiuntivo che evidenzia in modo esplicito l'unitarietà del programma.

Nel caso dell'integrazione tra assi e nello specifico della possibilità di attribuire un valore sociale alle riqualificazioni fisiche è fondamentale che a guidare e coordinare l'implementazione sia un soggetto che conosca tutte le misure, il loro potenziale, il loro valore strategico e quindi lo possa far emergere in fase attuativa. E' necessario in particolare che il soggetto responsabile dell'attuazione sia consapevole di tutto l'impianto strategico del programma, e quindi per esempio nel caso indicato possa sostenere e affidare ai soggetti adeguati l'accompagnamento delle azioni fisiche, mantenendo e anzi favorendo il contatto e il coordinamento coi settori tecnici, che però non potrebbero gestire questo aspetto dell'implementazione degli interventi che hanno progettato: in questo caso l'attuazione è un'occasione in cui l'integrazione potrebbe aumentare rispetto a quella emersa in fase di progettazione.

Il comitato urban dovrà dotarsi di strumenti per poter guidare il processo di attuazione nel rispetto dell'integrazione strategica espressa dal PISU. Un strumento che può essere utile in questo senso è costituito dagli obiettivi trasversali. Essi infatti incorporano la strategia e la logica con cui il PISU è stato costruito, ma anche l'orizzonte verso cui dovrebbero condurre i diversi interventi. Come precedentemente indicato gli obiettivi trasversali attualmente non sono accompagnati da indicatori, non è stata prevista alcuna procedura per monitorarli. Costruire un sistema di monitoraggio degli obiettivi trasversali può invece essere uno strumento utile in fase attuativa: attraverso la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi trasversali il comitato di gestione del PISU può verificare che l'impianto strategico venga rispettato e valorizzare il valore aggiunto derivante dalla logica progettuale del programma.

### **3. 2. 2. Garantire l'integrazione funzionale**

Il secondo elemento da tenere in forte considerazione è l'integrazione tra settori e il loro coordinamento per la realizzazione degli interventi.

La cabina di regia, oltre a essere garante della strategia, ha anche il compito di controllare i settori in termini di rispetto dei tempi e delle priorità.

Soprattutto un programma integrato che vede l'interdipendenza tra misure richiede la capacità da parte di chi gestisce l'attuazione di farsi garante che i tempi vengano rispettati e assicurare comunque il coordinamento tra settori che hanno, oltre al PISU, altri impegni e altre priorità. Entra in gioco a questo punto il secondo elemento presentato nel precedente paragrafo: inserire gli interventi nel PEG dei diversi settori. È uno strumento che ha già dato risultati positivi in urban II.

Perché tale strumento possa effettivamente essere utile in questo senso è necessario però che ci sia un soggetto che possa in qualche modo intervenire o quanto meno fare pressioni sul decisore politico perché i PEG contengano gli interventi del PISU tra le priorità.

Un ulteriore contributo in questo senso può essere dato dal terzo strumento, ossia l'affidare la gestione economico-finanziaria a un solo settore, che possa così avere sempre tutto il quadro della situazione, verificare il rispetto dei tempi da parte dei settori, coordinarli, metterli in contatto. Sicuramente questo aspetto ha la possibilità di continuare a creare integrazione, nella gestione coordinata dei finanziamenti e quindi nella necessità di mettere in comunicazione i settori sui tempi con cui agire.

Se per esempio si dovesse registrare un ritardo sulla realizzazione dell'incet questo avrebbe delle ripercussioni anche sugli interventi esterni, come per esempio gli interventi sulla viabilità, e i settori coinvolti dovrebbero esserne messi a conoscenza e si dovrebbe ridefinire la programmazione anche delle loro azioni, per ridurre il rischio che si perda parte del valore, del significato che deriva dalla sincronia degli interventi. Per esempio la ridefinizione della viabilità della zona ha senso ovviamente in funzione della fruizione dei nuovi spazi che si vanno a creare, avrebbe inoltre delle ripercussioni sulla possibilità di destinare quegli spazi alle nuove funzioni sociali e quindi se ne ridurrebbe il valore strategico all'interno del PISU. È dunque indubbiamente necessario un forte coordinamento e un soggetto unico che sappia gestire e mettere in relazione i diversi soggetti a cui le risorse sono destinate e che devono impegnarsi per utilizzarle.

Per poter garantire che la gestione degli interventi si realizzi nel rispetto delle interazioni previste tra settori è necessario che venga identificata una figura per ogni misura a cui affidare la responsabilità dell'implementazione, che coordini tutti i settori coinvolti e che possa quindi assicurare il rispetto dei tempi e delle modalità previste, o intervenire quando questo venga meno. Va in questo senso il modello progettuale dei programmi urban che accanto a un responsabile per asse prevede la presenza di un responsabile per ogni intervento.

La rilevanza della gestione finanziaria è anche legata al fatto che la disponibilità dei fondi stanziati si esaurisce allo scadere del progetto (nel caso del PISU i fondi devono essere spesi entro il 2014) pertanto il ritardo nell'utilizzo potrebbe compromettere alcuni aspetti strategici legati non solo a quell'intervento ma alle sue interazioni con altri, e solo un soggetto che realizzi la gestione finanziaria anche in una logica strategica può tenere conto di questi aspetti, che invece sarebbero trascurati da una gestione suddivisa tra i vari settori.

Alla luce della verificata compresenza di integrazione funzionale e integrazione strategica e della necessità che entrambe vengano tutelate nell'implementazione del PISU per farne un prodotto integrato sarà utile mantenere in fase attuativa la continua interazione tra i diversi livelli del programma, attraverso coordinamento per settori, per assi, e con chi gestirà la regia dell'attuazione. In tal modo sarà possibile rispettare l'impianto strategico e gestire il coordinamento tra misure, anche alla luce delle possibili ridefinizioni da un lato in funzione della risposta del territorio, dall'altro lato in funzione della capacità del programma di realizzare nei fatti le interazioni e sinergie previste.

## *Bibliografia*

Clementi M., (2002), in Palermo P. C. (2002) a cura di, *"Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte"*, Franco Angeli, Milano.

Cremaschi M., (2003), *Progetti di sviluppo del territorio*, Il sole 24 ore, Milano.

Padovani L., (2002), in Palermo P.C. (2002) a cura di, *"Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte"*, Franco Angeli, Milano.

Palermo P.C. (2002) a cura di, *"Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte"*, Franco Angeli, Milano.