

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA TRA GOVERNANCE E SVILUPPO LOCALE: L'ESPERIENZA DEI P.I.T. CAMPANIA

Alessandro VIGNOZZI

Dipartimento di Urbanistica, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Napoli
“Federico II”, Via Forno Vecchio 36, 80134 Napoli

SOMMARIO

L'esperienza recentemente sviluppatasi in Campania con la formazione dei cosiddetti Progetti Integrati, e in particolare dei Progetti Integrati Territoriali (P.I.T.), evidenzia nel complesso un quadro evolutivo dinamico e senz'altro promettente. A prescindere dall'eterogeneità delle declinazioni locali, è agevole individuare quale comun denominatore di tale esperienza uno sforzo significativo –tanto in termini di risorse finanziarie e operative investite, quanto in termini di impegno metodologico– per rinnovare le modalità applicative della programmazione locale al fine di incrementarne, in assoluto, performance e capacità di innesco e, nello specifico, la rispondenza alle esigenze di sviluppo espresse dai diversi contesti socio-economici. Entro questo quadro generale, un tema di particolare rilievo è costituito dal rapporto fra strategie e progettualità, inteso come specifico momento di concretizzazione delle ipotesi di sviluppo in impegni operativi correlati da documenti di indirizzo tecnicamente definiti (in buona sostanza, come vero e proprio banco di prova delle capacità di pianificazione e attuazione di volta in volta espresse dal sistema gestionale). L'analisi critica delle questioni inerenti questo tema consente di mettere a fuoco aspetti problematici comuni all'intera esperienza nazionale di programmazione negoziata.

1. INTRODUZIONE

Nella letteratura come nella pratica recente, l'ambito di esperienze che gravita intorno al concetto di "sviluppo locale" è stato investito da una sorta di presunzione di "progresso automatico", tutta da dimostrare nei fatti, ma insistentemente proclamata dai suoi protagonisti. La pur condivisibile fiducia nelle nuove modalità di gestione e programmazione si è tradotta, nell'uso comune, in una sorta di attaccamento totemico nei confronti di alcuni termini-chiave ("partnership", "incentivazione", "concertazione", "sviluppo dal basso", "reti locali", "geometrie variabili") non sempre verificati concretamente, ma "beatificati" in partenza dai fautori dell'innovazione.

Nell'ambito delle pratiche di *governance*, quest'atteggiamento ha dato luogo talora ad applicazioni non supportate tecnicamente, con immancabili distorsioni degli esiti non meno che dei processi di sviluppo locale. E proprio la possibilità di tali distorsioni, quand'anche legata a isolate interpretazioni di livello deteriore, sembra costituire un terreno di indagine probante e insieme assai promettente, ove si consideri che ciascuna di esse presenta una duplice faccia: da un lato presenta rischi da evitare, dall'altro propone in filigrana sfide da raccogliere e superare per rendere ulteriormente efficaci le pratiche in questione.

L'esperienza recentemente sviluppatasi in Campania con la formazione dei cosiddetti Progetti Integrati, e in particolare dei Progetti Integrati Territoriali (P.I.T.), evidenzia nel complesso un quadro evolutivo dinamico e senz'altro promettente. A prescindere dall'eterogeneità delle declinazioni locali, è agevole individuare quale comun denominatore di tale esperienza uno sforzo significativo –tanto in termini di risorse finanziarie e operative investite, quanto in termini di impegno metodologico– per rinnovare le modalità applicative della programmazione locale al fine di incrementarne, in assoluto, performance e capacità di innesco e, nello specifico, la rispondenza alle esigenze di sviluppo espresse dai diversi contesti socio-economici (Gambino, 2000).

Entro questo quadro generale, un tema di particolare rilievo è costituito dal rapporto fra strategie e progettualità, inteso come specifico momento di concretizzazione delle ipotesi di sviluppo in impegni operativi correlati da documenti di indirizzo tecnicamente definiti (in buona sostanza, come vero e proprio banco di prova delle capacità di pianificazione e attuazione di volta in volta espresse dal sistema gestionale). Con riferimento a tale tematica, proverò a sviluppare alcune considerazioni nell'ottica propria della disciplina urbanistica –in quanto tecnica deputata all'indirizzo dei processi decisionali e alla redazione dei piani–, privilegiando, seppur in modo non esclusivo, il controllo degli aspetti inerenti l'evoluzione dell'assetto fisico del territorio. In particolare, ciò che mi sembra rilevante in quest'ottica sono le questioni di metodo legate ai principali problemi operativi finora evidenziatisi.

A tale proposito, conviene subito rilevare che l'esperienza in corso è ancora acerba: come diceva Le Corbusier, "abbiamo appena cominciato". Non esiste ancora un patrimonio condiviso di regole collaudate e, com'è naturale, il quadro dei fenomeni risponde piuttosto a un principio di sperimentazione in atto che di prassi consolidata. Se vogliamo ricorrere a un

banale parallelismo tra discipline urbanistiche ed altri campi della ricerca applicata, potremmo utilmente confrontare la situazione attuale in questo campo con il panorama operativo a suo tempo dischiuso nel campo della cardiocirurgia dal primo trapianto di cuore effettuato da Christian Barnard. Come tutti rammenteranno, l'operazione fu coronata da successo, ma il paziente morì dopo poche settimane per un problema che solo la riuscita dell'operazione poteva evidenziare: quello del rigetto dell'organo donato da parte dell'organismo ricevente. Ovviamente, dopo quel primo esperimento tutte le attenzioni dei ricercatori si concentrarono su questo specifico inconveniente, stante il fatto che, per quanto riguardava le difficoltà intrinseche all'intervento, non vi era che da replicare procedure e accorgimenti già applicati con successo dallo stesso Barnard.

Mutatis mutandis, possiamo dunque ritenere che interesse primario della nostra disciplina in relazione alle sperimentazioni in atto sia anzitutto verificare quali tipi di difficoltà applicative tendano a condizionare in sede di implementazione l'efficacia delle tecniche sperimentate con successo nella definizione delle strategie e nella redazione degli strumenti. Una prima conseguenza di quest'assunto è che, in certa misura, conviene al ricercatore tenere un atteggiamento, per così dire, "pessimistico", concentrandosi sugli inconvenienti piuttosto che sui pur innegabili motivi di soddisfazione (cfr. Ham e Hill, 1984). Un'altra conseguenza è che il *core* del discorso tende in tal modo a spostarsi dal principale problema tecnico, già noto, di natura intrinseca (per Barnard l'istituzione di un sistema circolatorio parallelo nel corso dell'intervento, per noi la definizione di modalità di programmazione in grado di smuovere le acque stagnanti delle iniziative concertate di sviluppo locale) verso problemi ignoti di natura diversa: per Barnard il rigetto, per noi ... beh, non mettiamo il carro davanti ai buoi: è quanto vorrei argomentare nei prossimi paragrafi.

2. INNOVAZIONI PROMETTENTI E QUESTIONI IRRISOLTE

Il primo compito che ci siamo ripromessi di espletare al momento di scendere (se è consentito mantenere la metafora chirurgica) *in corpus vivum*, è dunque quello di individuare il quadro problematico aperto dalla sperimentazione dei P.I.T.. Ebbene, anche se il discorso meriterebbe senz'altro una più approfondita riflessione, la prima notazione significativa a tal fine mi pare essere che in linea di massima le questioni sollevate dall'esperienza dei P.I.T. Campania sono in buona misura coincidenti con quelle che da tempo vanno evidenziandosi nella più ampia casistica della cosiddetta "programmazione negoziata".

Com'è noto, a partire dagli anni '90 le leggi nazionali hanno introdotto nel sistema di pianificazione e gestione del territorio un ampio repertorio di strumenti vocati alla regìa di iniziative di programmazione negoziata (dagli *accordi di programma* al *contratto d'area*) e un'ampia gamma di cosiddetti "programmi complessi" a questi in varia misura interrelati. L'obiettivo dichiarato era quello di rendere più efficace l'interazione tra soggetti diversi, snellire certe procedure, promuovere l'iniziativa nel campo della riqualificazione territoriale, favorire la concertazione tra gli attori comunque rilevanti ai fini del governo delle

trasformazioni insediative (cfr. L.P.A.C., 1994).

Indipendentemente dalla misura in cui questi obiettivi siano stati raggiunti (misura la cui valutazione esula dagli interessi di queste note) è indubbio che i nuovi strumenti hanno aperto alla programmazione del territorio una dimensione operativa pressoché inesplorata. Se questo risultato, al di là di ogni strumentalizzazione, pare senz'altro da ritenere intrinsecamente positivo, resta peraltro da individuare, con l'atteggiamento "pessimistico" del ricercatore responsabile di cui ho detto in apertura, limiti e rischi evidenziati dall'esperienza fin qui acquisita.

Limitandoci a considerazioni di larga massima, mi sembra si possa rilevare come questa stagione si sia aperta, e ancor più sviluppata, nell'assunto dell'imprescindibilità di un rinnovamento rispetto a una panorama di pratiche urbanistiche ormai asfittico e scarsamente rispondente alle necessità della società contemporanea (Vignozzi, 1998a). A prescindere dagli eccessi polemici e dalle gratuite formulazioni liquidatorie, che qui poco interessano, è evidente e naturale che tutto questo ambito di esperienze si è andato ammantando di una sorta di presunzione di progresso, tutta da dimostrare nei fatti, ma insistentemente proclamata dai suoi protagonisti, politici e tecnici non meno che attori locali. La fiducia apodittica nelle "magnifiche sorti e progressive" delle nuove modalità di programmazione si è tradotta, nell'uso comune, in una sorta di attaccamento totemico, di reverenza numinosa, nei confronti di alcuni termini-chiave ("partnership", "incentivazione", "concertazione", "sviluppo dal basso", "reti locali", "geometrie variabili") ancora non verificati tecnicamente, ma "beatificati" in partenza dai fautori dell'innovazione.

Nell'ambito delle pratiche reali innescate dai nuovi strumenti, questo atteggiamento si è talora tradotto in applicazioni approssimative e poco supportate tecnicamente, dando adito a evidenti distorsioni, degli esiti non meno che dei processi. E proprio la possibilità di tali distorsioni, quand'anche legata a isolate interpretazioni di livello deteriore, costituisce nell'ottica del "ricercatore pessimista" di cui dicevo sopra, il terreno di indagine più probante e insieme più promettente, ove si consideri che ciascuna di esse presenta una duplice faccia: da un lato presenta rischi da evitare per il proficuo utilizzo degli strumenti; dall'altro propone in filigrana sfide da raccogliere e superare per rendere ulteriormente efficaci le pratiche in questione.

Passando da considerazioni di ordine generale a una riflessione più circostanziata, resta da definire più in concreto quale sia la natura di queste "distorsioni"- "sfide per il futuro". Analizzando l'esperienza dei P.I.T. Campania come espressione tipica della stagione dei nuovi strumenti di programmazione concertata, sembra lecito evidenziare quattro tipi di problemi, in varia misura interconnessi fra loro:

1. la necessità di instaurare un rapporto organico con la pianificazione territoriale di tipo regolativo;
2. le implicazioni di metodo insite nella definizione del "verso" (*bottom-up* o *top-down*) privilegiato dai processi decisionali in relazione alla gerarchia dei livelli di governo del

territorio;

3. gli eventuali contraccolpi dell'auspicata transizione da un regime di procedura straordinaria ad uno di prassi ordinaria;

4. l'esigenza di un progressivo innalzamento dei requisiti e degli obiettivi: da "efficienza" a "qualità", via "efficacia".

Il primo di questi problemi è di natura strutturale e ha carattere trasversale; sembra pertanto meritare subito una più ampia e articolata trattazione. Agli altri, in certa misura interconnessi, dedicherò di seguito un cenno più rapido.

3. PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA: UN RAPPORTO PROBLEMATICO

3.1. Gli inconvenienti di una reciproca estraneità

In ambito disciplinare è opinione comune che la sperimentazione dei nuovi strumenti di programmazione negoziata si sia sviluppata in parallelo, senza apprezzabili sinergie, con la nuova generazione di piani territoriali che molte Regioni venivano nel contempo introducendo. Il principio più frequentemente applicato è stato infatti quello della deroga agli strumenti urbanistici esistenti. In più occasioni ciò ha dato origine a conflitti, o quantomeno attriti preoccupanti, fra le pratiche reali innescate da questi strumenti e le esigenze di coordinamento che i nuovi ordinamenti regionali sono venuti riaffermando in continuità con la L. 1150/42 (Monaco, 2000).

Gli inconvenienti impliciti in questo "scollamento" sono ovvî. Da un lato la contraddizione fra i diversi tipi di contenuti pianificatori costituisce di per sé un fattore di discredito della disciplina territoriale, il cui ruolo rischia di essere travolto nell'opinione comune proprio in relazione agli aspetti oggi meno popolari, ma da sempre riconosciuti come fondamento imprescindibile della certezza del diritto e dell'ordinato funzionamento del mercato: quelli, appunto, a carattere regolativo. Dall'altro l'implementazione degli strumenti recenti –spesso privilegiata rispetto alle procedure ordinarie ai fini di quelle prerogative di immediata efficienza che ne costituiscono il presupposto– comporta dannose discrasie e disfunzioni nell'assetto stesso del territorio, vanificando quegli obiettivi di coerenza e congruenza delle trasformazioni che costituiscono il vero "valore aggiunto" dell'attività di pianificazione nel suo complesso (Vignozzi, 2000).

Se il problema è ormai sufficientemente noto e definito, la soluzione è ancora di là da venire: non solo le pratiche reali vedono ancora prevalere un regime di più o meno dichiarato antagonismo tra i due settori operativi, ma anche gli approcci teorici sembrano lontani da una rassicurante convergenza (da Mazza, 1987 a Faludi, 1999). Alcuni hanno evidenziato la sostanziale eterogeneità delle due diverse "famiglie" di strumenti, in quanto una è incentrata sui contenuti socio-economici, l'altra su quelli territoriali. Ma questo non sembra essere un problema insuperabile, ove si rammenti che l'esperienza del *comprehensive planning*, da cui tutti in buona sostanza proveniamo, era fondata proprio sull'assunto di un approccio olistico a

tutti i problemi del territorio, la cui interconnessione era anzi qualificante ai fini dello statuto disciplinare (Mazza, 1993).

Quello che invece, a mio avviso, rende davvero difficile integrare i due approcci è il diverso criterio operativo che li connota: uno basato sulla rispondenza delle azioni alle previsioni (principio conformativo); l'altro sulla ottimizzazione del risultato a prescindere dagli assunti di partenza (principio performativo). Non mi dilungherò qui sulle distinte caratteristiche operative di ciascuno, né sulle diverse ipotesi metodologiche all'esame del dibattito disciplinare (cfr. Curti, 1996; Curti e Gibelli, 1996). Preme soltanto sottolineare come il quadro delle soluzioni sia ancora estremamente fluido. Proverò a render conto di quest'incertezza con riferimento a un caso concreto desunto proprio dall'esperienza dei P.I.T. Campania riassunta in questo libro.

Nella sua convincente rappresentazione del caso della *Città di Benevento*, Luigi Salierno (2003) ha proposto uno schema concettuale che evidenzia il rapporto organico che si è riusciti a istituire tra quel P.R.G. ed altri strumenti di programmazione. Il diagramma è composto da un cerchio più grande (il P.R.G.) che include totalmente un cerchio più piccolo (il P.I.T.) e solo parzialmente due ellissi rappresentanti P.R.U. (Programma di Riqualificazione Urbana) e S.T.U. (Società di Trasformazione Urbana). Ebbene, con specifico riferimento al rapporto P.R.G.-P.I.T., è indubbio che per un verso questa rara interessenza rappresenta il sogno di ogni urbanista ortodosso. Ma forse, vista la natura aperta e la vocazione innovativa di questi strumenti, a detta dei più non è neanche del tutto giusto che il P.I.T. si limiti ad essere una componente interna al P.R.G.: diversi e più eterogenei sono gli attori coinvolti, meno predefiniti gli esiti, più elastiche le procedure e le esigenze/opportunità di aggiustamento in corso d'opera del "figlio" rispetto al "padre". Sembra dunque più appropriato un tipo di relazione meno deterministico, come quello opportunamente proposto nello stesso schema per P.R.U. e S.T.U..

3.2. I problemi da risolvere

Più in generale, posto che siamo tutti d'accordo sulla necessità di un più organico raccordo in questo campo, come dev'essere concepito il rapporto tra i due ambiti operativi? L'unico criterio a mio parere soddisfacente sembra essere quello di una reciproca inflessione dei due ambiti: quello "performativo" abbandoni le procedure in deroga e persegua una più paziente congruenza con la pianificazione regolativa; e quello "conformativo" provveda a definire i sufficienti spazi di elasticità e le necessarie aperture per non soffocare quella libertà d'azione che è il requisito imprescindibile delle pratiche di programmazione negoziata. Una siffatta formulazione non rende peraltro conto della complessità di un simile compito; complessità che non potrà essere affrontata se non con una paziente e diuturna sperimentazione.

Nel far ciò occorrerà trovare una corretta soluzione a tutta una serie di questioni che mi paiono centrali ai fini di una efficace correlazione tra sfera "conformativa" e sfera "performativa" nel coordinamento provinciale.

A. La prima questione riguarda proprio la struttura normativa del piano, con specifico riferimento al rapporto istituzionale che intercorre tra il Piano territoriale di coordinamento, la pianificazione strategica a scala provinciale e la normativa regionale.

Generalmente, come ho anticipato, la legislazione regionale non riconosce un rilievo autonomo alla pianificazione strategica. Peraltro, nella maggior parte dei casi, non si verificano neanche chiusure o preclusioni (Vignozzi, 2000). Spetta dunque alle singole esperienze definire di volta in volta se e come intendono prendersi carico di questa dimensione ormai irrinunciabile della pianificazione nell'ambito dello stesso piano di coordinamento. In caso positivo i limiti reciproci, il ruolo operativo e il livello di cogenza delle diverse componenti sono anch'esse variabili da precisare in corso d'opera (cfr. L.P.A.C., 1994).

Quali sono i criteri e gli accorgimenti da adottare a tal fine? E qual'è la struttura concettuale che meglio si presta ad assolvere compiti così eterogenei? E' possibile individuare fin d'ora alcune costanti metodologiche o la soluzione va lasciata a procedimenti euristici da definire di volta in volta?

B. La seconda questione riguarda la forma espositiva del piano in relazione alla dialettica tra sfera "conformativa" (inerente la garanzia di conformità a formulazioni preordinate) e sfera "performativa" (inerente l'attivazione delle risorse disponibili) del piano provinciale. Abbiamo visto come una delle sfide che la domanda sociale pone oggi alla pianificazione sia proprio quella di riuscire a contemperare i due approcci in un sistema organico, a partire dalla stessa formulazione dei Piani Territoriali di Coordinamento.

Le esperienze compiute mostrano peraltro come questo tentativo non possa risultare fertile se prima non sia fatta sufficiente chiarezza sugli ambiti, i contenuti, i *modi operandi*, le forme espositive delle rispettive sfere d'azione. Risulta pertanto indispensabile ricercare in proposito alcuni principi condivisibili, a partire dall'esperienza più recente dei piani provinciali.

C. La terza questione riguarda l'operatività dei contenuti strategici, la loro efficacia ed efficienza in sede di attuazione del piano.

L'approccio dello *strategic planning* è volto essenzialmente ad approfondire nell'attività pianificatoria le valenze "performative", incentrandosi sulla messa a fuoco dei processi di concertazione nei vari contesti. A tal fine l'approccio strategico prova a utilizzare assunti e metodi decisamente innovativi rispetto alla tradizione disciplinare (Curti e Gibelli, 1996).

Nel Piano Territoriale di Coordinamento della provincia di Grosseto questo approccio viene sviluppato nel tentativo di avviare inedite reti di cooperazione a scala intermedia fra quella dell'intero territorio provinciale e quella dei singoli comuni. Il piano articola a tal fine il territorio provinciale in 7 "aree omonomiche" ("soggette a regole omogenee di uso del territorio"), corrispondenti a sistemi insediativi policentrici con una marcata interazione reticolare. Le iniziative inerenti lo sviluppo coordinato di queste aree, dette "Città", sono innestate su un sistema condiviso di visioni strategiche ed incentivate con diversi accorgimenti di natura finanziaria, procedurale e conoscitiva.

L'esperienza effettuata consente di inquadrare, con specifico riferimento alla tematica ancora poco visitata della pianificazione strategica su base provinciale, alcuni nodi problematici emersi nel tentativo di superare in tal modo il modello "top-down" e la rigidità gerarchica che fino ad oggi hanno condizionato l'interazione fra i diversi enti territoriali soggetti a politiche di coordinamento.

D. La quarta questione riguarda il ruolo delle conoscenze del piano e il modo in cui è opportuno che siano sviluppate e restituite per ottimizzare i risultati nell'ottica dell'approccio strategico.

Da tempo il dibattito disciplinare ha preso atto dell'esigenza che il sistema delle conoscenze da un lato includa fra i suoi input il quadro delle preferenze locali, dall'altro costituisca un complesso di output atto a fornire risposte adeguate alla crescente rapidità e imprevedibilità delle trasformazioni (Gibelli, 1993). La soluzione di questo problema si presenta vieppiù difficile nel caso del Piano territoriale di coordinamento, data la complessità delle conoscenze richieste.

A fronte di una situazione così problematica l'evoluzione della disciplina non sembra ancora proporre soluzioni condivise: da un lato gli strumenti tradizionali hanno approfondito gli approcci analitici senza affrontare con sufficiente professionalità il terreno delle prassi di gestione, condivisione e aggiornamento delle conoscenze (Secchi, 1987); dall'altro i nuovi strumenti di indagine e rappresentazione sembrano privilegiare la sfera analitica della rilevazione tecnica rispetto all'efficacia delle sintesi in termini, prima, di incentivazione del dibattito e, poi, di verifica delle trasformazioni.

Pare allora opportuno prendere in considerazione il ricorso ad approcci più articolati, anche traendo profitto da sperimentazioni già avanzate in campo internazionale.

3.3. Approccio strategico e struttura normativa

Per meglio comprendere la natura delle questioni che ho appena elencato, vale la pena riferirsi, a titolo esemplificativo, ad una delle prime esperienze che hanno posto specificamente a fuoco questo problema. Nel prosieguo della trattazione proverò pertanto a riassumere in che modo questi problemi sono stato affrontati dal P.T.C. della provincia di Grosseto, che ho avuto modo di redigere insieme con Silvia Viviani.

Chiamato a fornire un contributo risolutivo all'evoluzione del quadro provinciale, il P.T.C. di Grosseto ha ritenuto opportuno accentuare la componente programmatica già prevista dalla legge 5, rivolgendola preminentemente a modalità "strategiche" di attivazione delle risorse e di promozione operativa. L'adempimento di questo compito ha imposto l'adozione di una serie di accorgimenti *ad hoc* al fine di estendere la gamma dei contenuti del piano senza generare un incremento di entropia.

Il primo, più banale ma anche più importante, fra questi accorgimenti è che la componente programmatica risulta sempre completamente autonoma dagli altri contenuti del piano: anche sottraendola in toto, il P.T.C. rimane comunque uno strumento compiuto e perfettamente

funzionale in ogni sua parte. La definizione concettuale di questa prerogativa è frutto di una paziente riflessione su alcune recenti espressioni del dibattito disciplinare.

Oltre alla messa a fuoco dei due modelli fondamentali di azione pianificatoria –quello “ordinario” e quello “strategico”– è stata ad esempio approfondita un’altra fertile distinzione fra “macrotrasformazioni”, aventi carattere di eccezionalità e in quanto tale richiedenti procedure e valutazioni esaurienti, e “microtrasformazioni” a carattere ordinario, gestibili con procedimenti di tipo incrementalista.

Una tassonomia più sofisticata ha poi distinto nei contenuti del piano urbanistico tre componenti di diversa natura: “strutturazione” (definizione e messa a fuoco degli assunti condivisi e dei criteri generali di comportamento), “regolazione” (indirizzo e controllo della attività di trasformazione), “progettazione-programmazione” (formulazione di ipotesi di intervento a carattere innovativo e loro attuazione).

Ancora in quest’ottica di ridefinizione e precisazione delle componenti del piano, molti fra i teorici più avveduti (a partire da Mazza, 1993) hanno infine posto un particolare accento sul ruolo operativo della semplice descrizione e interpretazione dell’esistente, sostenendo che questa, una volta condivisa e legittimata dalla collettività, possa servire sia come principio ordinatore delle microtrasformazioni che come parametro di valutazione delle macrotrasformazioni.

Orbene, di fronte a questo molteplice fermento, il P.T.C. di Grosseto ha effettuato un primo tentativo di dar una qualche congruenza a istanze fino ad allora distinte. Come è stato attuato questo tentativo? Anzitutto si è ritenuto che il modello “ordinario” e quello “strategico”, anziché antagonisti, fossero in realtà da ritenersi complementari. Si è dunque prescelto di contemperare i due approcci fin dalla prima stesura delle norme. Riconoscendone peraltro la sostanziale eterogeneità, nonché l’autonoma legittimazione, si è dedicata una particolare cura a far sì che gli enunciati appartenenti all’una sfera fossero sempre chiaramente distinti da quelli inerenti l’altra.

Vi sono quindi all’interno del piano non pochi contenuti che si propongono come finalità primaria l’attivazione di procedure concertative e l’attivazione di risorse umane, istituzionali e finanziarie. Ma in nessun caso tali contenuti sono formulati in modo che la loro eventuale “falsificazione” –ad esempio mediante il mancato adempimento delle azioni proposte– possa mettere in discussione le formulazioni di altra natura.

Nell’ambito di questa scelta di fondo si è poi trovato conveniente limitare l’approccio “strategico” alla sola dimensione delle macrotrasformazioni, laddove l’approccio “ordinario” ha incrociato indifferentemente tutte le dimensioni operative del piano.

Inoltre la distinzione delle tre componenti di cui si è detto (strutturazione, regolazione, progettazione-programmazione) è stata assunta come riferimento ineludibile per l’impostazione stessa del sistema normativo. Anche in questo caso gli enunciati con valore di “strutturazione” sono sempre rigorosamente distinti da quelli con valore di “regolazione” o “progettazione-programmazione”, in modo da evitare ogni possibile interferenza reciproca,

sia in sede di gestione che di revisione dello strumento.

Ancora, incrociando questa tripartizione con la dicotomia “ordinario”-strategico si è scelto di strutturare l’intera componente “progettazione-programmazione” con i caratteri del modello strategico. Ciò significa in particolare che, per quanto riguarda i contenuti programmatici, il P.T.C. non si cimenta mai nell’impresa, spesso fuorviante, di definire un risultato conchiuso promettendone la realizzazione entro un certo limite temporale. Una volta suggerito lo scenario di riferimento auspicato (quello che gli *strategic planners* americani chiamano la *vision*), tutta l’attenzione è posta invece nella definizione dei soggetti, delle risorse e delle procedure più opportuni al conseguimento di ciascuno degli obiettivi di massima indicati. Obiettivi che a loro volta saranno preferibilmente definiti in termini prestazionali piuttosto che fisico-oggettuali.

3.4. Forma espositiva e rapporto “strategico”-”regolativo”

La riflessione urbanistica ha ormai messo a fuoco con sufficiente chiarezza le principali differenze che stanno alla base dell’antinomia “strategico”-”regolativo” (cfr. Vignozzi, 2000). Il modello “regolativo” è caratterizzato da un approccio istituzionale di tipo dirigitico, da un rapporto tra conoscenza e azione di tipo sinottico o razional-comprensivo (si pianifica ed agisce solo in termini globali e solo quando si conosce tutto), da un principio operativo basato sulla verifica di conformità delle azioni alle previsioni.

Il modello “strategico” riflette invece un approccio di tipo consensuale, fondato sulla concertazione; un rapporto conoscenza-azione ispirato ad assunti di razionalità limitata (si agisce quando si riesce a individuare una linea d’azione più promettente dell’inazione); un *modus operandi* mirato all’attivazione delle risorse disponibili e all’ottimizzazione della *performance*, a prescindere dagli obiettivi di partenza.

Oltre a questa distinzione fondamentale, restano importanti ai nostri fini alcune fra le distinzioni già definite nel secondo paragrafo, e in particolare quella che individua componenti normative di diversa natura: “strutturazione”, “regolazione”, “progettazione-programmazione”. A ciascuna di queste componenti corrispondono tendenzialmente diversi tipi di razionalità, diversi modelli operativi, diversi assunti istituzionali. In relazione a questa tassonomia il dibattito sull’evoluzione della forma del piano ha portato a sperimentare una riarticolazione del P.R.G. in una pluralità di strumenti reciprocamente autonomi (è il caso, ad esempio, della legge regionale toscana e di molte altre che sono seguite).

Orbene, limitiamo il nostro ambito di riflessione alle sole tassonomie fin qui richiamate: dati questi “ingredienti” concettuali, come conviene combinarli per ottenere la “ricetta” ideale di un P.T.C.?

Posto che, come si è detto, il modello “regolativo” e quello “strategico” siano assunti come complementari ai fini del governo delle trasformazioni in un’area vasta, sorge subito un primo problema. Il modello “regolativo” si fonda abitualmente su conoscenze e attribuzioni di valore con pretese di “oggettività” scientifica, che restano valide nel lungo periodo; il modello

“strategico” invece privilegia la convergenza delle “disponibilità ad agire” dei diversi soggetti rispetto alle caratteristiche intrinseche ai luoghi. Inoltre: la componente regolativa risulta imprescindibile per il governo delle trasformazioni ordinarie e per la “certezza del diritto” necessaria al funzionamento del mercato immobiliare; la componente strategica si presenta invece come un “gioco a somma positiva” sui cui esiti però non si può mai contare con certezza. E via dicendo

Non v'è dubbio che se mescolo le due cose senza i necessari accorgimenti, rischio di innescare dei pericolosi cortocircuiti. E' dunque importante che la separazione delle tre componenti di cui si è detto (strutturazione, regolazione, progettazione-programmazione) sia assunta come riferimento ineludibile per l'impostazione dell'elaborato normativo del piano. In conseguenza di quanto detto, le norme del P.T.C. di Grosseto presentano una duplice articolazione. Una prima articolazione riflette gli argomenti trattati, una seconda il tipo e il valore delle indicazioni normative fornite.

Per quanto riguarda gli argomenti, si è mantenuta la scansione tradizionale. L'articolazione relativa al tipo e al valore delle indicazioni normative è invece ancora decisamente inconsueta e merita uno specifico approfondimento. La soluzione più logica è parsa quella di distinguere con chiarezza le norme secondo le tre categorie sopra individuate (“strutturazione”, “regolazione” e “progettazione-programmazione”).

La prima componente delle norme (definita lo “statuto” del piano) consiste dunque in enunciazioni di principio, attribuzioni di valore e criteri di ordine generale che da un lato restituiscono un'interpretazione condivisa del territorio, dall'altro definiscono linee di comportamento concordate nei confronti del patrimonio ambientale e insediativo.

La seconda componente (il “codice” del piano) è costituita dall'insieme delle regole che, coerentemente con gli assunti dello “statuto”, si ritiene debbano guidare le azioni ordinarie di manutenzione, gestione, e trasformazione del territorio, nonché la redazione dei rispettivi strumenti di governo, indirizzo e controllo alla scala locale.

La terza componente (il “programma” del piano) è costituita dalle strategie e dai relativi criteri operativi con cui si intende promuovere e coordinare specifiche azioni di trasformazione, in un rapporto di coerenza con lo “statuto” e con il “codice”.

3.5. Operatività dei contenuti strategici

Il P.T.C di Grosseto sviluppa la sua componente programmatica con particolare riferimento a 7 entità intermedie tra la scala provinciale e quella comunale, corrispondenti a singoli sottosistemi insediativi, detti “Città”.

Il concetto di “Città” non è nuovo nella pianificazione territoriale della Provincia di Grosseto. Già nel 1990 il Preliminare di Schema Strutturale, redatto per la Regione Toscana da un gruppo di lavoro coordinato da Stefano Chieffi insieme a chi scrive, aveva introdotto questo concetto come elemento fondativo dell'analisi territoriale, proponendolo come supporto per le politiche di piano (Vignozzi, 1994). A distanza di qualche anno, il Piano di Coordinamento

approfondisce questo concetto in chiave sistematica e lo sviluppa in termini concretamente operativi al fine di innescare comportamenti coordinati e integrati.

Nel P.T.C. l'articolazione in "Città" restituisce come visione condivisa l'individuazione di un sistema di aree, omogenee dal punto di vista insediativo e funzionale, i cui caratteri sono considerati a tutti i fini come invarianti territoriali. Il riconoscimento di questi caratteri indirizza la configurazione dell'assetto territoriale, la modulazione delle previsioni insediative, la localizzazione delle funzioni strategiche. Ma quello che più interessa è l'intento di promuovere, a partire da questa visione condivisa, una serie di interventi concertati (detti "azioni strategiche") specificamente mirati alla valorizzazione delle risorse storico-culturali e ambientali delle diverse "Città".

Per la definizione operativa delle politiche territoriali si rimanda alla *Scheda 12 - Azioni strategiche*. Questa *Scheda*, corredata da una carta 1:100.000 intenzionalmente priva di prescrizioni localizzative, riporta per ogni "Città" una serie di indicazioni per l'attivazione di procedure concertate. Gli indirizzi per la concertazione sono specificati con enunciati che costituiscono impegni operativi, sia pure non vincolanti, per i diversi attori competenti, primo fra tutti la stessa Provincia.

Nel complesso, l'espressione normativa del sistema delle "Città" si caratterizza per la formulazione ambiziosa e impegnativa dei principi generali, cui fanno riscontro l'elasticità delle regole e la discrezionalità degli impegni programmatici.

Questo tentativo di coordinamento dello sviluppo delle "Città" chiama in causa due tra i più rilevanti problemi affrontati dalla recente riflessione disciplinare. Il primo, venuto alla ribalta fin dallo scorso decennio con l'affermarsi delle politiche deregolative e con la diffusa abdicazione ad obiettivi di coerenza olistica, riguarda la difficoltà di coordinare sotto l'egida di un unico modello operativo i diversi soggetti preposti alla promozione e al controllo delle politiche territoriali. Il secondo, proposto con crescente urgenza dal dibattito sullo *strategic planning* e dalla recente diffusione di strumenti a carattere "performativo", riguarda proprio l'esigenza di fondo, da cui siamo partiti, di portare a coerenza e gestire unitariamente le operazioni eccezionali di natura concertativa e la crescita ordinaria fondata sulla verifica della rispondenza al quadro normativo.

Riguardo al primo problema, quello del coordinamento dei soggetti, si rileva come il P.T.C. di Grosseto abbia compiuto uno sforzo metodologico non indifferente, che però ha prodotto risultati concreti apparsi relativamente modesti già in fase di formulazione delle norme.

Riguardo al secondo problema, quello della coerenza fra sfera "performativa" e "conformativa", occorre rilevare che lo sforzo del piano si è attuato in due direzioni: da un lato ci si è impegnati a ricucire entro un quadro unitario tutte le iniziative pregresse di programmazione a carattere concertato, con particolare riferimento ai Patti Territoriali da poco siglati; dall'altro si è provato a costruire, non solo un impalcato concettuale, ma anche un dispositivo operativo in grado di attrarre nel proprio ambito di influenza tutte le esperienze future in tal senso.

In termini attuativi questo duplice tentativo sembra finora conseguire esiti sufficientemente apprezzabili in termini di omogeneità e coerenza delle politiche locali. Premesso che il merito di ciò va soprattutto all'accurata gestione del piano da parte dei funzionari provinciali, si possono indicare alcuni fattori intrinseci di questo parziale successo: anzitutto la capacità di veicolare valori generali e visioni strategiche condivise; poi la chiara distinzione fra contenuti programmatici e prescrizioni regolative; infine il sofisticato dispositivo attivato per la diffusione, l'aggiornamento e il ricircolo della conoscenza del territorio.

Resta invece deludente anche in questo caso il risultato ottenuto sul versante "performativo": se la coerenza fra iniziative concertate e previsioni generali è senz'altro cresciuta, lo stesso non si può ancora dire, a buon diritto, a proposito del numero e dell'impatto territoriale di queste iniziative.

3.6. Approccio strategico e ruolo delle conoscenze

I metodi analitici tradizionali assumono come fondamento del piano un'analisi di struttura impostata sui grandi sistemi per indirizzare le politiche di intervento. Per quanto sofisticato, un tale approccio rimane pur sempre legato a uno stile razional-comprensivo e riflette un rapporto deterministico fra le attività di analisi e di pianificazione.

Che quest'approccio costituisca uno dei fattori di debolezza nella costruzione dei piani di area vasta è da tempo noto. L'esito più frequente di quest'impostazione è da un lato una fin eccessiva ricchezza di dati ed elaborati, dall'altro una cronica difficoltà nel gestire le informazioni e restituirle in un discorso organico rivolto al versante normativo. Inoltre, ciò che più qui preoccupa, resta in tal modo eluso uno dei compiti essenziali della pianificazione strategica: stabilire, fin dal processo di formazione del piano, relazioni significative tra i caratteri del territorio e le pratiche sociali.

Onde superare questi limiti, sembra quindi opportuno impostare la strategia analitica di un P.T.C. su basi meno deterministiche e più pragmatiche, lasciando spazio a modalità di lettura volte ad esiti operativi concreti. Ma soprattutto pare indispensabile produrre conoscenze e interpretazioni che siano condivise dalla base sociale, includendo anche la sfera analitica nelle pratiche partecipative.

Il punto di partenza per questo cambio di registro può essere l'applicazione di approcci già sperimentati in altri campi. Un metodo particolarmente fertile a tal fine pare quello messo a punto nella recente esperienza internazionale di *strategic planning*.

Secondo lo *Strategic Management Research Center* della *Minnesota University* il processo della pianificazione strategica dovrebbe prendere le mosse dal cosiddetto "accordo iniziale", ovvero un'intesa fra i diversi attori coinvolti in merito a temi e contenuti del processo decisionale. Ciò comporta la necessità di definire anzitutto una base comune di nozioni e definizioni condivise (Healey, 1995).

Nella fattispecie il P.T.C. di Grosseto ha perseguito quest'obiettivo effettuando per prima cosa una serie di colloqui informativi con i rappresentanti dell'amministrazione provinciale e,

soprattutto, di quelle locali. Nel corso di tali colloqui essi hanno potuto da un lato “descrivere” il proprio territorio selezionando i dati in funzione del quadro culturale di riferimento, dall’altro proporre una serie di questioni irrisolte che forniscono una preziosa panoramica “dal basso” sulla composizione della domanda sociale. In questo modo si è compiuta anche un’altra operazione fondamentale per l’approccio strategico: la cosiddetta *stakeholder analysis*, ovverosia l’ascolto e il confronto fra le istanze e gli interessi della società locale al fine di selezionare, in riferimento ai temi dell’“accordo iniziale”, obiettivi e valori capaci di raccogliere ampie adesioni.

E’ solo a seguito di questa fase di ascolto che l’approccio strategico prevede un vero e proprio approfondimento analitico, al fine di mettere a fuoco i punti di forza e di debolezza del territorio, le opportunità che gli si offrono e le minacce che vi incombono (la cosiddetta analisi *SWOT: strengths-weaknesses-opportunities-threats*).

Nel P.T.C. di Grosseto la base informativa per lo svolgimento di quest’operazione è costituita da una serie di *schede* che raccolgono per ciascun comune i dati relativi ai principali temi territoriali: stato della pianificazione, risorse naturali e paesaggio, popolazione e insediamenti, attività produttive, infrastrutture per la mobilità, sistemi tecnologici, testimonianze storiche etc.. Date le finalità dell’approccio strategico, uno spazio particolarmente ampio è poi riservato al sistema delle previsioni locali in atto o in via di formazione.

Tali schede comprendono: una parte scritta, in cui le informazioni rilevanti vengono elencate in estrema sintesi sotto forma di appunti utili alla definizione delle scelte di piano; e un elaborato grafico che localizza con precisione i principali punti di forza del sistema insediativo, territoriale e socio-economico (*strengths-opportunities*), nonché i potenziali punti di attrito fra previsioni, proposte e domanda sociale da un lato e sistema paesistico-ambientale dall’altro (*threats-weaknesses*).

Fin qui per quanto concerne gli aspetti utilmente riferibili all’approccio strategico. Peraltro pare evidente che un piano complesso e di ampia gittata come il P.T.C. non possa esaurirsi nell’ottica immediatamente applicativa caratteristica di quest’approccio. Inoltre l’acquisizione di conoscenze –tanto più in un territorio spesso ancora poco studiato nel suo complesso come quello di una provincia– non può limitarsi alle sole necessità del processo decisionale, ma deve costituire un patrimonio e un quadro di riferimento utile ad orientare sia la fase attuativa che successivi esercizi di pianificazione.

A tale scopo si sono impostate e sviluppate anche indagini di tipo più tradizionale, tese a definire in maniera organica ed esaustiva i fattori costitutivi della realtà territoriale. Nell’ottica assunta, piuttosto che ricercare con indagini a tappeto conoscenze a tutti i costi inedite, si è inteso anzitutto privilegiare acquisizioni già sedimentate, in parte nel bagaglio conoscitivo degli attori, in parte negli archivi della Provincia, in parte come risultato di altri studi. Tutto ciò, ovviamente, preoccupandosi in primo luogo di eludere eventuali incompatibilità che i dati ai quali si faceva di volta in volta riferimento non fossero contraddittori con i dati in corso di elaborazione.

Anche in termini di restituzione il complesso delle indagini presenta un'intenzionale dicotomia: da un lato le conoscenze "perenni" utilizzabili per ulteriori operazioni di pianificazione (le indagini monografiche sugli aspetti strutturali); dall'altro le informazioni "contingenti" essenziali alla definizione delle strategie e delle modalità di coordinamento (le *schede* sincretiche sugli aspetti *SWOT*). Tutto questo riflette un orientamento che riscuote crescenti consensi nell'ambito della riflessione disciplinare più avanzata: quello di separare, sia a livello di conoscenza che di azione, il controllo delle modificazioni incrementali dalla gestione dei grandi interventi strategici.

4. IL RAPPORTO GERARCHICO TRA LIVELLI DECISIONALI E OPERATIVI

Abbiamo provato ad affrontare in termini estensivi la questione del rapporto "orizzontale" tra modello tradizionale di pianificazione e nuovi modelli a carattere performativo. A tale ambito problematico pare intimamente legata un'altra questione, inerente il rapporto gerarchico ("verticale") tra i vari livelli decisionali e operativi coinvolti nei P.I.T. come in altre pratiche di concertazione. Il confronto è qui tra due modelli spesso posti in surrettizia contrapposizione: quello tradizionale dall'alto verso il basso (*top-down*), tipico dell'urbanistica dirigistica in particolare, ma più in generale fondamento di tutte le prassi regolative; e quello, recentemente rivalutato, se non come fattore di democrazia, almeno come doveroso momento di concretizzazione delle previsioni di piano, dal basso verso l'alto (*bottom-up*).

Il riferimento all'esperienza specifica dei P.I.T. Campania evidenzia una tendenza costante a enfatizzare concettualmente, pur senza praticarlo in via esclusiva, il ruolo dei processi *bottom-up*. Non vi è dubbio che un sistema come quello italiano –storicamente fin troppo condizionato, almeno nelle formulazioni ufficiali, dalla marcata impostazione "a cascata" della Legge Urbanistica del '42– non possa che trar giovamento da una sorta di indispensabile riequilibrio del modello di riferimento finora imperante (Vignozzi 1997a). Ma soffermiamoci un attimo a considerare se e in che misura il modello *top-down* sia davvero l'unico applicato quando l'astratta perfezione delle formulazioni teoriche si confronti con le più sostanziali esigenze delle pratiche reali.

A ben vedere molti piani regolatori del passato, soprattutto quando (ed è il caso più frequente) non illuminati dalla supervisione di un progettista autorevole, si sono venuti configurando come restituzione –nel migliore dei casi ordinata, comunque fedele– della domanda di sviluppo espressa dal mercato locale; ma il piano inteso come fotocopia delle esigenze speculative non è forse esito di un processo che più *bottom-up* non si può? Allo stesso principio operativo può inoltre essere ricondotta la non meno esecrata prassi di inflettere la (teorica) eccessiva rigidità del P.R.G., nel tempo e nello spazio, alla mutevole dinamica delle strategie imprenditoriali mediante il sistematico ricorso alla Variante Parziale anche in barba alla filosofia complessiva del P.R.G. vigente; prassi che, come ben si rammenta, è stata ritenuta responsabile non solo dell'esautorazione dello strumento in sé presso la pubblica

opinione, ma anche di piccoli e grandi disastri funzionali e ambientali (Magnaghi 2000). Ma allora –se, come non è tutt’oro ciò che riluce, non è tutta buona urbanistica quella prodotta con andamenti *bottom-up*– non è che anche nella stagione della programmazione negoziata un eccesso di enfasi sulla componente *bottom-up*, come taluni paventano, possa aver l’effetto di far passare, in veste di salvifica innovazione, anche tutto quel ciarpame di proposte egocentriche che la pianificazione regolativa aveva avuto il merito di tenere lontane dall’attuazione?

E ancora, ribaltando l’ottica da un approccio teso a contenere gli inconvenienti a uno teso a ottimizzare i benefici: nel precedente paragrafo abbiamo indicato come requisito generale la coerenza tra pianificazione regolativa e programmazione negoziata; più in particolare l’esperienza dei P.I.T. pone al centro delle attenzioni l’integrazione tra fattori tendenzialmente distinti (tra diversi settori operativi in uno stesso ambito territoriale o tra luoghi diversi entro una strategia comune). Orbene, ci pare che obiettivi come coerenza e integrazione delle politiche debbano poter essere perseguiti non solo con maggior efficacia, ma anche con maggiori garanzie di democraticità (obiettivo distintivo dello stesso approccio *bottom-up*), operando dal vertice piuttosto che dalla base; dove la parzialità delle informazioni e degli interessi non può che indurre a esiti disgregativi (Healey, Khakee, Motte e Needham 1997).

In definitiva, dunque, conviene perseguire un’equa temperazione dei due approcci (cfr. Gibelli 1993), evitando di incorrere nell’ingenuità di attribuire al *bottom-up* un ruolo di panacea che appare tanto più indebito quanto più si estende alla dimensione delle intenzioni di trasformazione. Laddove una forte intenzionalità degli enti di governo del territorio rispetto allo spontaneismo del mercato sembra essere, oggi come sempre, il più promettente fondamento di proficue politiche collettive (Secchi 1986).

5. UN PASSAGGIO DIFFICILE: DA ECCEZIONE PRIVILEGIATA A PRASSI ORDINARIA

Fin dai primi anni ‘90 lo Stato italiano –in sintonia con analoghe tendenze europee–, ha portato avanti una strategia per rivitalizzare la gestione dello sviluppo territoriale, mediante strumenti e pratiche di programmazione negoziata: Tali strumenti e pratiche sono stati promossi e diffusi proponendoli ogni volta come *apax*, come occasioni irripetibili per il cui sfruttamento si mettevano a disposizione risorse finanziarie non rinnovabili. Finita peraltro la fase di promozione, è auspicio diffuso che le innovazioni fin qui sperimentate con innegabili, seppur parziali, successi abbiano a divenire strumenti ordinari, organicamente inseriti in un processo omogeneo e ordinato di programmazione dello sviluppo.

Siamo dunque in attesa di un’imminente fase di transizione da un regime di procedura straordinaria ad uno di prassi ordinaria a tutti gli effetti. Questo passaggio obbligato, di cui sono in pochi a negare l’opportunità, pone però problemi non indifferenti al proseguimento dell’esperienza fin qui acquisita. Proviamo ad individuare questi problemi con specifico riferimento alle prerogative del succitato “regime di straordinarietà”; prerogative che a mio

avviso possono essere utilmente ricondotte a due ordini di circostanze.

La prima circostanza è che, in regime di straordinarietà, la *ratio temporis* è legata a scadenze ben precise, dettate da esigenze di selezione e ammissione ai finanziamenti. Ciò comporta una serie di limitazioni e difficoltà, ma a ben vedere anche di stimoli operativi. E poi, a ben vedere, la crescente interconnessione, fra i tempi delle pratiche di gestione e programmazione da un lato e i ritmi delle scadenze elettorali dall'altro, fa sì che ormai tutti gli attori della pianificazione siano ben avvezzi a confrontarsi con i problemi connessi alla inflessibile dittatura delle scadenze improrogabili, ad agire in condizioni sistematicamente inficiate dalla indisponibilità dei tempi necessari ad onorare in modo disciplinarmente corretto un incarico professionale.

Ciò che invece acquisisce maggior rilevanza ai nostri fini è il fatto che i P.I.T., come le altre forme di programmazione negoziata fin qui sperimentate, sono sostanzialmente tenuti in vita da incentivi finanziari a carattere straordinario, di peso a dir poco decisivo. La presenza di tali incentivi da un lato ha in certa misura avuto l'inconveniente di stravolgere le regole del giuoco, inducendo gli attori locali a far di tutto pur di assicurarsi le somme disponibili, anche a prescindere dall'intrinseca validità dei progetti e delle strategie in questione (Vignozzi, 1998b). Dall'altro ha però costituito il vero e proprio motore di una vasta gamma di iniziative, nonché il collante in grado di superare conflitti e veti incrociati che solevano sbarrare la strada alle più ambiziose strategie di riqualificazione.

È evidente che in un regime ordinario tali finanziamenti dovranno, se non sparire del tutto, quanto meno ridursi a veri e propri incentivi, del tutto privi della capacità di innescare di per sé, per il solo fatto di essere disponibili, processi concertativi di un certo interesse. Spetterà allora alle qualità intrinseche della programmazione, in primo luogo, far coagulare interessi su ipotesi operative in grado di prefigurare consistenti vantaggi collettivi; e in secondo luogo guidare la realizzazione di interventi che si confermino alla prova dei fatti veri e propri "giochi a somma positiva" (Healey, 1995).

Questa condizione può a mio parere essere soddisfatta soltanto attraverso un deciso livellamento verso l'alto degli standard prestazionali e dei parametri qualitativi delle diverse proposte, intese soprattutto in termini di regì a complessiva piuttosto che come sommatoria di interventi singoli (Vignozzi, 1997b). Tutto ciò chiama in definitiva l'intero sistema della programmazione locale ad un deciso salto di qualità; salto cui le esperienze pregresse sembrano mostrar preparati solo pochi fra i tanti che si sono fin qui cimentati con gli spinosi problemi della riqualificazione urbana e ambientale.

6. IL PROBLEMA DELLA QUALITÀ DEI RISULTATI

Non è difficile rilevare che quanto appena detto rimanda inevitabilmente all'ulteriore problema di un progressivo innalzamento dei requisiti e degli obiettivi.

Finora, a prescindere dalle distorsioni indotte dall'eccezionale consistenza dei contributi finanziari (riuscire a spendere tutto lo spendibile nei tempi consentiti), le finalità primarie dei

processi di programmazione negoziata erano formulate soprattutto in termini di *efficienza*: in un quadro operativo reso stagnante dalle guerre di posizione tra pubblico e privato, dai veti incrociati degli attori locali, dall'incapacità di organizzazione e finanche di spesa delle amministrazioni ai vari livelli, sembrava già fin troppo bello riuscire a fare finalmente qualcosa di nuovo, a innescare azioni non necessariamente votate a restare sulla carta. Il “quanto” si era riusciti a fare risultava dunque un parametro dirimente per giudicare del successo di un'esperienza.

Più raramente, a partire dai contesti più avveduti, il dibattito si è ampliato fino a comprendere gli aspetti legati all'*efficacia*, intesa come concreta rispondenza degli esiti operativi a quegli specifici obiettivi cui era mirato l'intero processo. Non starò a sottolineare come il ragionare in quest'ottica renda tutto molto più difficile: occorre mettere in relazione fattori tra loro non sempre immediatamente commensurabili; sfuggire ai corollari più fuorvianti della logica quantitativa per sviluppare argomentazioni ragionate che mettano in giuoco quella che i teorici chiamano razionalità “sostanziale” (inclusiva della valutazione degli scopi) rispetto alla più elementare razionalità “strumentale” (limitata alla considerazione dei mezzi); ragionare, più in generale, in termini di sistema territoriale piuttosto che per fenomeni discreti, *hic et nunc*.

Ma il vero punto di arrivo di questo ipotetico processo è legato a mio parere alla messa a fuoco del parametro *qualità*, che finora è rimasto preoccupantemente emarginato dalla maggior parte delle considerazioni in materia, nell'esperienza dei P.I.T. non meno che nel più ampio panorama della programmazione negoziata. Parlare di qualità pone indubbiamente in primo piano il problema delle valutazioni da compiersi a monte delle scelte dirimenti, aspetto cui già in altre occasioni (in particolare: Vignozzi, 2000) avevo attribuito in proposito un ruolo primario.

A sua volta il problema delle valutazioni, se da un lato rimanda ad irrisolte questioni di ordine politico e organizzativo (in buona misura riconducibili al noto interrogativo: *quis custodiet ipsos custodes?*), dall'altro chiama direttamente in causa capacità di *expertise* che solo la categoria dei tecnici, se mai, sarebbe in grado di offrire. Categoria dei tecnici che peraltro, soprattutto ove per tecnico si intenda esperto di pianificazione territoriale, è risultata finora relativamente emarginata dallo scenario evolutivo della programmazione, in conseguenza di una serie di circostanze sfavorevoli –interne (cfr. Moccia, 2002) non meno che esterne– che sarebbe qui superfluo riassumere. Salta ad esempio agli occhi come, nel campo affine della pianificazione strategica, le prime esperienze fin qui susseguitesi abbiano visto come protagonisti assoluti politici e sociologi, con rari e limitati recuperi degli urbanisti (si veda il caso di Firenze, dove gli urbanisti sono entrati a far parte dello *staff* con funzioni ancillari solo nella seconda fase, dopo che la prima era stata affatto egemonizzata dai sociologi).

Orbene, quando viene attribuito un ruolo primario agli aspetti qualitativi, è abbastanza difficile sostenere che gli interventi possano essere efficacemente controllati e diretti da attori privi di una specifica preparazione in tema di elaborazione di piani e programmi, nonché di

una cultura del progetto in grado di cogliere le differenze tra ipotesi *pour parler* e concreti progetti di trasformazione territoriale. E se gli aspetti qualitativi costituiscono, come credo, la frontiera futura della programmazione negoziata, sarà inevitabile che anche la figura tecnica dell'urbanista recuperi quel ruolo di regì a che ha sempre rivestito nel governo dell'evoluzione territoriale, anche quando intesa come mero portato di iniziative intrinsecamente votate allo sviluppo socio-economico.

Se mi è concesso concludere con una notazione in chiave di polemica semiseria, mi piace allora sottolineare come, mentre da parte dei vertici dell'I.N.U. sembra di dover registrare in proposito una relativa inerzia –quasi il terreno perduto non fosse più recuperabile–, laddove sarebbe lecito aspettarsi un più chiaro segnale sull'insostituibilità della nostra disciplina in *tutte* le forme della programmazione locale del territorio, l'attività analitica e pubblicistica promossa da alcuni degli studiosi che afferiscono al programma nazionale di ricerca sui cosiddetti “programmi complessi”, rivendichi con piglio deciso, sostenuto da confortante consapevolezza dei fondamenti disciplinari, la propria centralità in relazione alle problematiche di questo settore operativo; settore che, proprio per la sua progressiva affermazione e crescente estensione, non pare più lecito, né conveniente, ridurre a mera zona di frontiera fra urbanistica *tout court* e qualcosa d'altro che non può o non deve interessarci.

BIBLIOGRAFIA

- Crosta P.L. (1998) *Politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Curti F. (cur.) (1996) Pianificazione strategica in ambiente urbano, in *Urbanistica*, 106.
- Curti F., Gibelli M.C. (1996) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Faludi A. (1999) Dalla prima alla terza generazione di teorie della pianificazione, in *Urbanistica*, 113.
- Gambino R. (2000) Le rappresentazioni come scelte di valore, in *Urbanistica*, 114.
- Gibelli M.C. (1993) La crisi del piano fra logica sinottica e logica incrementalista: il contributo dello strategic planning, in Lombardo S. e Preto G. (a cura), *Innovazione e trasformazioni della città. Teorie, metodi e programmi per il mutamento*, FrancoAngeli, Milano.
- Ham C. e Hill M. (1984) *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Healey P. (1995) Frameworks for Negotiating Development; Recent British Experience, Relazione al seminario *Verso politiche urbane condivise. Approcci strategici alla pianificazione e gestione urbana*, Milano, 16-17 Marzo.
- Healey P., Khakee A., Motte A. e Needham B. (cur.) (1997) *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, University College London Press, London.
- L.P.A.C. (1994) *Strategic Planning for London*, L.P.A.C., London.
- Magnaghi A. (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

- Mastop J.M., Faludi A. (1997) Evaluation of Strategic Plans: the Performance Principle, in *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24.
- Mazza L. (1987) *Teoria dell'urbanistica*, Celid, Torino.
- Mazza L. (1993) Descrizione e previsione, in Lombardo S. e Preto G. (a cura) *Innovazione e trasformazioni della città. Teorie, metodi e programmi per il mutamento*. FrancoAngeli, Milano.
- Moccia F.D. (2002) I Pit in Campania: pianificazione interattiva per lo sviluppo del territorio, in *Urbanistica Informazioni*, 182.
- Moccia F. D. e Sepe M., cur., (2003) *I progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*. Graffiti, Napoli.
- Monaco A. (2000) *Urbanistica, ambiente e territorio*, Simone, Napoli.
- Salierno L. (2003) I Pit in Campania: l'esperienza della città di Benevento, in Moccia F. D. e Sepe M., cur., (2003) *I progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*. Graffiti, Napoli.
- Secchi B. (1986) La costruzione del progetto urbanistico, in *Casabella*, 528.
- Secchi B. (1987) Piani di area vasta, *Casabella*, 538.
- Vignozzi A. (1997a) Community to Communication. The Schema Strutturale per la Provincia di Grosseto, 1990 - Designing Strategies, in Healey P. et al., cur., *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, University College London Press, London..
- Vignozzi A. (1997b) *Urbanistica e qualità estetica*, FrancoAngeli, Milano.
- Vignozzi A. (1997c) Problemi concettuali e limiti operativi nell'esperienza del "piano disegnato", in *Territorio*, n. 4.
- Vignozzi A. (1998a) L'approccio "strategico" dalla legge regionale toscana al P.T.C. di Grosseto, in *XXII Congresso INU. Leggi regionali tra principi di riforma e sperimentazioni locali*, INU, Perugia.
- Vignozzi A. (1998b) Coordinamento delle azioni strategiche in un piano di area vasta: il P.T.C. di Grosseto, in *Le regioni interne d'Europa: strategie e strumenti per l'integrazione. XIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, AISRe, L'Aquila.
- Vignozzi A. (2000) Approccio strategico e contenuti regolativi del piano, in *XXIII Congresso INU. Il progetto della città contemporanea*, INU, Roma.

ABSTRACT

The recent experience of the so called “Progetti Integrati” in Campania, with special reference to the practice of the “Progetti Integrati Territoriali” (P.I.T.), shows a fast evolution in local planning. If we look at such an experience in search of wider clues and significances, it seems that, beyond the specific characters of each local declination, there is a widespread effort to innovate the ways of making decisions, making programs and implementing projects, with the aim of involving more people in governance practices, reaching better outputs and performances, giving more precise answers to social demand and needs.

Within such a general scenario, one of the most important aspects seems to be the interaction between widespread land management and single projects, which is generally well ruled in the field of land use planning, but not as well controlled in the field of strategic planning in Italy.

Starting from an analysis of such a problem, this paper tries to point out some of the recurrent inconveniences that the planning discipline is bound to eliminate in the next years if better results are to be granted in the field of ordinary practice, besides the excellence of scattered exercises.