

La convergenza dei programmi integrati

Marco Cremaschi *

Gli anni Novanta si presentano come un'epoca di "turbolenza riformista". Come è noto, una forte accelerazione nelle procedure di formulazione dei progetti territoriali ha portato ad una vivace conigliera di programmi. Oltre 1.600 azioni integrate sono in cantiere, per un investimento promesso di oltre 150 mila mld. L'ipotesi qui sostenuta è che, forse al di là delle intenzioni, la sequenza che ha portato alla moltiplicazione di programmi variamente integrati in ambiti e settori diversi ha costituito nei fatti un "*lignaggio*" o una linea evolutiva. Programmi diversi (che si sono succeduti probabilmente con razionalità e finalità distinte e autonome) hanno condiviso nelle pratiche oggetto e interpreti per il solo fatto di incidere su territori identici, o per lo meno contigui e per il fatto di essere stati affidati allo stesso corpo politico-amministrativo locale. Questa riflessione (1) è brevemente commentata nei paragrafi che seguono:

1. una rassegna dei programmi integrati in corso di attuazione in Italia mostra *la presenza di numerose famiglie*, non così recenti come si potrebbe pensare, composte a loro volta da un numero elevato di azioni locali;
2. da molti segnali, soprattutto legati alla pratica di azioni che non sono state oggetto di eccessiva riflessione teorica, sembra in corso *un'evoluzione* verso un modello comune, una comune *forma aperta* di programma integrato;
3. tra i problemi comuni, il requisito dell'*integrazione* degli interventi è il vincolo più cogente, di cui sono disponibili una versione forte e una debole a seconda se è considerato un prerequisito o l'esito della capacità di adattamento dei singoli progetti e soggetti;
4. peraltro, la pratica dei programmi mostra una particolare caratteristica "darwiniana" del processo di *selezione e adattamento* dei singoli progetti e del programma, elemento che rende dinamica la presunta incongruità tra piano e iniziative realizzate;
5. questa riflessione sulle pratiche si incontra in modo sorprendente con gli esiti della riflessione sui *modelli di piano*, che risulta però nell'esperienza italiana un po' più astratta e priva di verifiche.

L'evoluzione dei programmi integrati

Con un passo indietro rispetto ai nuovi ma già incalliti specialismi di patti e contratti, si propone qui di riconsiderare gli interventi "integrati" nel loro insieme, senza troppe distinzioni: si fa riferimento dunque a diverse famiglie di programmi, gestite da attori istituzionali e non, con un ampio spettro di contenuto: interventi produttivi, a sostegno sociale o dell'occupazione, azioni infrastrutturali e ambientali...

Il numero delle diverse azioni integrate in Italia è rilevante, e di per sé la quantità illustra bene un fermento e una ricchezza sulla quale occorre riflettere. Nel complesso, sono stati messi in cantiere circa 1.600 azioni di diversa dimensione e impegno in poco più di un

* Università di Roma Tre, m.cremaschi@uniroma3.it, tel. 06 4825159, fax 06 4818625.

¹ Questo lavoro nasce da alcune ricerche in corso parzialmente confluite nel rapporto "Scavando il futuro con i programmi integrati", Rap-100 Foromez, giugno 2000, in corso di pubblicazione da Donzelli, e nella ricerca dell'Inu *Le politiche urbane*, a cura di P. Avarello, Roma, 2000.

lustrò, per una mole finanziaria complessiva ⁽²⁾ di quasi 154 mila mld. Altre sono in attesa o in preparazione, o non hanno superato ancora le prime selezioni: una ragionevole stima indica la dimensione di 400 programmi in preparazione per altri 50 mila mld. Si può ancora osservare che la famiglia dello sviluppo locale non è la più costosa; e che le operazioni di riqualificazione sono le più numerose e le più piccole finanziariamente (cfr. Scheda allegata).

La sequenza di avvicinamento non è però un fenomeno recente e mostra un retroterra profondo: infatti, tentativi di programmi integrati sono stati compiuti da più di due decenni. L'elaborazione evidentemente non fortunata di questi modelli testimonia altresì della difficoltà di concepire politiche realmente integrate.

Si può a ben diritto ricordare ⁽³⁾ che fin nella "vecchia" programmazione era presente un riferimento a programmi integrati attraverso una sequenza in continua ridenominazione di progetti *pilota* (Pen 1971-75), iniziative *organiche* (853/71), progetti *speciali* o, successivamente, servizi *reali*. Vale il richiamo a questi precedenti per ricordare la connessione tra *forme* e *principi* di intervento. Il contenuto prevalente era la filosofia dell'incentivazione dello sviluppo, già operante nella fase storica della Cassa del Mezzogiorno. E' un presupposto che può essere grossolanamente definito come quantitativo. Ma era già allora matura la consapevolezza che lo "sfondo" territoriale sul quale si proietta l'azione di sviluppo non fosse una tabula rasa, ma un territorio complesso: le azioni sono "organiche" infatti perché rivolte all'*attrezzatura del territorio* – opere pubbliche e infrastrutture- e la riorganizzazione dei sistemi urbani utili per sostenere lo sviluppo di attività produttive. Nella formulazione perfezionata con la l.64/1986 le *azioni organiche* sono addirittura inserite in un *programma* che viene attuato per *accordi* (che anticipano gli accordi della successiva l.142/90). Il punto è che l'insufficienza delle politiche di settore è nota ben da tempo, e che da decenni le politiche del mezzogiorno cercano di inventare una dimensione intersettoriale più efficace. Al di là della valutazione di quanto questo obiettivo sia stato raggiunto dall'investimento straordinario per il Mezzogiorno, il problema in sé rimane di attualità, resiste –si può dire così- alle soluzioni più ovvie. L'integrazione tra investimenti infrastrutturali in senso lato, l'attrezzatura del territorio e il sostegno allo sviluppo rimane infatti un problema aperto anche in questa fase di programmazione.

Anche le istituzioni internazionali hanno sperimentato da tempo (i Progetti Integrati Mediterraneo della Comunità europea sono del 1985, il Leed dell'Ocse degli anni Ottanta) modelli di intervento che possiedono alcuni requisiti comuni: unificano i presupposti della programmazione territoriale, offrono cioè un approccio unitario alla pianificazione regionale e alla formazione dei prerequisiti allo sviluppo, formalizzano le fasi di elaborazione e montaggio dei programmi, offrono inoltre un terreno di confronto tra politica e istituzioni e metodologie di scelta collettiva, e in particolare con i successivi Pic (Konver, Resider, Rechar), mettono a fuoco la partecipazione delle parti sociali alla elaborazione e attuazione dei programmi operativi; insistono infine sulla dimensione locale, che nella versione più radicale, esplicita il contenuto innovativo rispetto alla tradizione, adottando un orizzonte strategico e nuovi modelli di comportamento e fomentando l'innovazione tra gli attori.

Il confronto tra quelle esperienze e quelle attuali consente di evidenziare una differenza importante nell'orientamento relativo alle questioni di sviluppo. Un riferimento più o meno convinto ai temi dello sviluppo endogeno era presente da tempo sia pur in modo restrittivo. Infatti, il carattere ancora prevalente in queste anticipazioni era il riferimento alle vocazioni "naturali" del territorio. Un aspetto che invece viene progressivamente

² Trascurando di scomputare la duplicazione di voci finanziarie (per esempio tra PT e Prusst) tutto sommato non determinante ai fini di questa valutazione.

³ Argomenti proposti da A. Caporale, *L'integrazione nei programmi*, Corso di Perfezionamento "Le nuove politiche urbane", Roma, 2000.

messo a fuoco nella programmazione più recente è la dimensione *strategica* e *contestuale* delle risorse valorizzate dai programmi locali. Più che alla vocazione, che dipende da un sguardo analitico e compilativo, la valutazione delle opportunità viene ricondotta alla competizione, che dipende da una conoscenza strategica e comparativa. Questa svolta diviene evidente nel corso degli anni '90, anche sotto l'effetto di riferimenti diversi, per esempio la ricomposizione della spesa pubblica o le tecniche di selezione delle voci di spesa (il prevalente carattere concorsuale della allocazione delle risorse, la forma incitativa delle azioni dei privati attraverso lo strumento dei bandi, ecc.).

Un profilo emergente

Gli anni Novanta sono stati dunque un periodo di intensa sperimentazione nelle forme di azione pubblica. Si tratta di un panorama diversificato e per certi aspetti eterogeneo, che evidenzia una certa varietà di strumenti, programmi ed esperienze; si tratta anche di un panorama ricco nel quale si possono identificare delle tradizioni diverse e delle stratificazioni importanti.

In questo contesto gli ambiti locali sono stati sollecitati spesso ad impegnarsi all'elaborazione di strumenti innovativi in un contesto procedurale ed amministrativo a sua volta in profonda e celere trasformazione. Ne è risultata una sedimentazione di canali operativi settorialmente o proceduralmente diversi, relativi non solo allo stesso territorio (comune o provincia), ma ad una stessa idea della dimensione locale come condizione e occasione per lo sviluppo.

Non necessariamente si dà omogeneità tra questi programmi che a buon diritto potrebbero appartenere a percorsi diversi dell'azione amministrativa in Italia. E' proprio quest'ultima condizione a suggerire qualche ragione per un esame incrociato di iniziative a prima vista poco simili. Nel loro insieme, infatti, questi programmi consentono di ricostruire il filo robusto della sperimentazione delle politiche che attraversa luoghi fisici e centri di elaborazione diversi nel corso dei dieci anni trascorsi.

A rileggerli in sequenza, con le inevitabili ambiguità e forzature, si individua una precisa tendenza: *programmi autonomamente concepiti tendono a assumere forme gestionali comuni*. Su questa tendenza si può ricostruire la genealogia comune dei programmi afferenti lo sviluppo locale e di quelli –inizialmente di minor ambizione- finalizzati alla riqualificazione urbana. A partire dagli anni '90 si possono identificare due principali famiglie: la riqualificazione urbana (Pi, Pru, Priu, Contratti di quartiere); e lo sviluppo economico (PT, Cda, PTO, Leader). A cavallo delle due famiglie, Pup e Urban inaugurano un modello un po' più "integrato" di cui Prusst e Pit (i Programmi integrati territoriali oggetto del prossimo complemento di programmazione dei fondi strutturali) sono i punti di arrivo.

Non è di poco conto dunque constatare accanto all'eterogeneità delle forme empiriche, l'"*eterogenesi*" della sperimentazione che da una varietà di punti di partenza porta ad esiti comuni. Intendiamo dunque suggerire questa linea di lettura: è in corso il progressivo avvicinamento *in corpore vili* di programmi diversi in parte grazie al comune riferimento al territorio e alla dimensione enfatica dell'apprendimento. Una molteplicità di punti di inizio e di pratiche distinte di programmazione territoriale si disegna dunque su uno sfondo comune. In definitiva, si vogliono sottolineare tre caratteristiche principali.

L'orientamento al *locale* come dimensione strategica e il riferimento al *territorio* come contesto proprio dello sviluppo. Il comune riferimento al territorio influisce sulla matrice di programmi altrimenti molto diversi per finalità, estrazione e promotori, avviando su un percorso di avvicinamento giustificato quanto meno da ragioni pratiche.

Un'altra caratteristica comune è la *promiscuità*. I nuovi strumenti di programmazione, negoziazione e investimento si "*muovono*" su una scena frequentata da altri programmi che mostrano alcune caratteristiche fondamentali più o meno simili, ma presentano altresì obiettivi, fonti di finanziamento, autorità e procedure di riferimento distinte e differenziate.

Questa condizione esercita una particolare e complicata influenza sulla rete progettuale locale che interviene con ruolo attivo nella fase di ideazione dei nuovi programmi. La ricognizione dei canali operativi settoriali indica che sovente si sono cumulate azioni e intenzioni diverse sullo stesso territorio. E che è in corso *una sedimentazione* di esperienze, tale che oramai la dimensione locale -politica e progettuale- appare un riferimento radicato nell'orizzonte degli operatori.

Infine, l'aspetto *gestionale* acquista una distinta influenza: programmi diversi (che si sono succeduti probabilmente con razionalità e finalità distinte e autonome) hanno avuto in comune interpreti sociali e imprenditoriali, pratiche tecniche e organizzative, nonché come già detto l'"oggetto" territoriale. Le pratiche gestionali sembrano cioè seguire un processo emulativo e convergente per il solo fatto che incidono sulle medesime aree e sono sovente affidate allo stesso corpo politico-amministrativo locale. Per esempio, l'apprendimento collettivo è enfatizzato come la dimensione centrale dell'azione pubblica: coincidendo i territori, coincidono spesso gli attori di programmi diversi, che arrivano dunque a contribuire con lo stesso "stile" a programmi diversi.

E' così possibile indicare alcuni dei problemi di maggiore interesse:

1. il requisito della "integrazione" del programma, l'impegnativo requisito definito come un presupposto dalla filosofia programmatica neo-illuminista impersonificata nel QCS e che qui si proporrà di considerare piuttosto come un dispositivo locale, e un esito, dei programmi integrati;
2. la duplicità di livello tra interventi (progetti) e programma (piano), che si rivolge in un interessante dinamica co-evolutiva;
3. l'eventuale corrispondenza tra questa forma di azione pubblica e la revisione in corso (non da ieri, ma da almeno due decenni) della pianificazione strategica e urbanistica

L'integrazione come dispositivo locale

La natura dei programmi integrati comporta che vengano realizzati da una molteplicità di iniziative, in particolare da iniziative private. E' importante pertanto sottolineare il doppio livello di selezione delle iniziative: prima a livello di programma, dove si riscontra la coerenza tra indicazioni di maggior generalità; poi a livello di iniziative, dove si verifica la corrispondenza alle linee programmatiche e la capacità di integrazione orizzontale. Alcuni dei temi affrontati dai programmi integrati sono stati ripresi anche dalla cosiddetta "nuova" programmazione dei fondi strutturali, che ha definito una macchina di selezione dei "buoni" progetti di investimento; una matrice -composta da assi tematici da un lato e centri decisionali dall'altro- definisce progressivamente maglie valutative sempre più fitte per selezionare i progetti più rilevanti. In questo modello il programma deve veicolare un'"*idea forza*" sufficientemente dettagliata e pertinente; gli interventi interpretano il programma con un margine di gioco; le iniziative non sono indicate *ex ante* ma verranno *per definizione* precisate in tempi successivi grazie all'incontro con i soggetti promotori (tramite strumenti ad hoc: concorsi, bandi, ecc.).

In diversi casi la *corrispondenza* tra i due livelli è problematica. Facilmente nella pratica si riscontra un rovesciamento delle gerarchie tra programma e interventi; in molti casi si verifica addirittura che le iniziative selezionate influenzano a ritroso la natura del programma, un procedimento inammissibile nella tradizione dei piani gerarchici. Anzi, nei modelli tradizionali di pianificazione l'incoerenza tra progetti realizzati e indicazioni programmatiche originarie costituisce il metro dell'*inefficienza* del piano. La pianificazione gerarchica tradizionale non ammette che una soluzione: attuazioni diverse dalle previsioni sono negative in linea di principio, per ragioni di metodo, e compromettono l'idea originale. La progettualità locale si presta talvolta ad elaborare programmi di ordine superiore. Ma spesso manca un'attenzione sufficiente alla realizzazione, o meglio alla traduzione del programma e dei progetti in iniziative, senza la quale la laboriosa matrice

programmatica risulta inutile, forse addirittura dannosa (quantomeno per lo sforzo e i costi che impone). Il dato elementare e unitario della presenza di progetti ricorda che se mancano progetti pertinenti e validi, nel migliore dei casi non si potrà che ripiegare su progetti “sponda” di valore inferiore. Strumenti di promozione di una “buona” progettualità sono in uso in numerose famiglie di azioni pubbliche e in alcune iniziative della stessa Unione Europea ⁽⁴⁾. L’aspetto più importante è che si tratta di programmi *federativi*; i programmi integrati devono dimostrare la capacità di veicolare azioni promosse da altri soggetti con scopi diversi che possono concorrere al successo del programma. Più che a produrre progetti di investimento di standard elevato (in particolare, coerenti ad un presunto standard di integrazione), dunque, questi programmi forzano la *disponibilità all’integrazione* latente nelle iniziative ⁽⁵⁾.

Alcune ricerche ⁽⁶⁾ hanno segnalato l’autonomia del *montaggio* del programma, nonché l’influenza di due fattori almeno in linea di principio indipendenti l’uno dall’altro: da un lato l’approfondimento del programma, che assume rilievo solo dove riesce ad essere specifico rispetto alle fenomenologie locali; dall’altro il ricorso a semi-elaborati (analisi o progetti, comunque idee traducibili in programmi) già disponibili perché elaborati in altre occasioni da altri soggetti o per altri fini. Laddove la “progettazione” è stata più approfondita, maggiore è stata la probabilità di successo delle azioni. Laddove, come nella maggior parte dei casi, sono state mobilitate sia risorse formali (tecnico scientifiche, ingegneristico- gestionali ecc.) che informali (reti di conoscenza, volontariato, progettualità sociale...) la scelta delle azioni è risultata più pertinente e congruente al contesto. Nulla è perso per sempre: è senso comune infatti che un’iniziativa resti un tempo indefinito in attesa di approvazione, in attesa del programma o del piano che le darà via. Anche questo aspetto (storicamente negativo) della gestione del territorio può essere rivisto sotto un’altra luce. L’“idea forza” dei programmi esaminati scaturisce tanto dal lento accumularsi nel tempo di schegge di progettualità che dall’ideazione singola un atto di programma unitario.

L’integrazione tra politiche e azioni diverse è esito anche del *coordinamento* di diversi soggetti pubblici e istituzioni che operano solitamente con bilanci, tempi, modalità di allocazione diverse ma sono chiamati –attraverso una varietà di strumenti e misure- a sintonizzare il ciclo della programmazione finanziaria, le rispettive competenze e poteri di vincolo reciproco, le culture decisionali e organizzative. Da questa impostazione scaturisce quasi naturalmente una posizione preminente per *la gestione del programma*, che spesso infatti si traduce in una specifica autorità (consorzio, società di gestione o agenzia). Il ruolo di gestione è centrale e possiede tanta forza perché tutela il DNA del progetto in conformità con gli obiettivi iniziali. Viceversa, è capace di legittimarsi rispetto ai soggetti locali, con i quali è direttamente a contatto, in misura maggiore di quanto è possibile alle autorità di controllo non localizzate sul territorio.

In fine, l’integrazione tra politiche e azioni diverse è esito anche delle *circostanze* che portano a concentrare in un dato territorio l’azione di una pluralità di soggetti, pubblici e privati. Anche al di fuori, cioè, di un quadro di cooperazione funzionalmente precisato e proceduralmente definito, l’integrazione può essere l’esito “non voluto” o per lo meno non espressamente perseguito di azioni concomitanti. E’ importante sottolineare questa eventualità perché tutte l’ipotesi di rilancio dello sviluppo locale fanno premio proprio sulla dimensione *cooperativa e implicita* dell’integrazione. Per esempio, i patti territoriali -nella esperienza del Cnel in particolare- puntavano proprio sulla efficacia della cooperazione tra i soggetti “intermedi”. Un presupposto comune degli interventi in esame è infatti

⁴ Inu, *Rapporto sullo stato della pianificazione*, Roma, luglio 2000, cap. V, “Le politiche territoriali europee”.

⁵ In alcune, non in tutte: il problema dei vincoli e delle esclusioni è di tutto rilievo ed è il merito proprio del programma.

⁶ Cfr. su questo l’esperienza svolta dal Pic Urban, per il quale rimando per brevità al dossier “Urban e i suoi fratelli”, apparso su *Urbanistica Informazioni*, 174, giugno 2000.

l'emergere della dimensione "locale". Le "azioni locali" sono programmi di intervento che insistono su un'area specifica, spesso limitata, che risultano cruciali nel contesto di decentramento e revisione istituzionale. L'aspetto che qualifica in modo originale la costruzione dei programmi locali è la capacità di produrre "innovazione" sia sul piano dell'apprendimento *sociale* che sul piano *tecnico* dell'individuazione delle risorse. L'elemento su cui tutti concordano è che i programmi integrati sono il momento in cui una rete di attori e istituzioni apprende nuovi comportamenti organizzativi. L'innovazione introdotta è forse difficile da valutare ma è uno dei contributi più duraturi allo sviluppo. I risultati migliori sono stati spesso originati, a parità di fattori, da gruppi di promotori che hanno condiviso un linguaggio e strategie, alimentando uno sfondo comune di conoscenze nel quale si è rispecchiata la società locale.

Il dato territoriale suggerisce dunque che gli elementi per l'individuazione dell'idea di sviluppo vadano cercati nella rete di soggetti locali che compongono il territorio. In altre parole, *modello di sviluppo* e *territorio* si scelgono l'un l'altro; più che determinarsi in modo lineare, tra i due si dà un rapporto circolare.

Il darwinismo progettuale e la selezione delle iniziative

Rovesciando la prospettiva appare un modo più realistico ma altrettanto rigoroso di considerare la funzione del piano e del programma.

Se infatti si assume, come non sembra problematico fare, che ad un'indicazione di programma possa corrispondere non un'iniziativa, ma un'intera famiglia di progetti -diversi solo per certi aspetti e tra loro in competizione- appare allora che il programma è una sorta di *rete* che seleziona le iniziative capaci di maggior adattamento all'ambiente del piano.

Qui interviene la metafora evolutiva. Il piano o il programma contemporaneo possono essere intesi come un *dispositivo darwiniano* che regola le prestazioni dell'ambiente del piano. Il punto è che questo è popolato da una moltitudine di iniziative (promosse da privati ma anche dai diversi soggetti pubblici) in *competizione* per la sopravvivenza. Si può considerare il piano o il programma come una matrice di selezione di iniziative.

Sono quest'ultime a dover dimostrare la coerenza con l'intenzionalità del piano, così come la fattibilità economica e politica. E come nelle teorie delle evoluzioni più recenti, l'evoluzione non è unidirezionale, ma *l'ambiente del piano e la popolazione delle iniziative co-evolvono insieme*.

Dunque, gli elementi di convergenza dei programmi integrati suggeriscono un modello di pianificazione *flessibile e aperto*. L'accento è posto sulla qualità delle iniziative ma la coerenza programmatica è ricavata e non imposta da una pianificazione non gerarchica che si misura sul *merito delle iniziative* e non si legittima sulle *retoriche del programma*. Invece di parafrasare il ricettario delle buone intenzioni, un buon programma ha l'onere di indicare una direzione, le esclusioni, i vincoli, i parametri con cui si appresta a selezionare e promuovere le iniziative. Solo quest'ultime sono infatti il metro delle efficacia tecnica e del successo politico del programma.

La riflessione sulle *pratiche* un po' confuse del protagonismo delle località di questi anni mostra dunque dei termini comuni alla riflessione sui *modelli di piano*, che casomai è carente di verifiche operative e gestionali. La gerarchia tradizionale del piano -parallelo al modello lineare studio-ideazione-realizzazione- è scardinata nei modelli che abbiamo descritto. La critica talvolta avanzata -cioè che i programmi integrati subordinano la coerenza dei programmi alla fattibilità- sembra in questo contesto una virtù. Questo modello non sembra davvero una novità, se si considerano le riflessioni in corso nel campo della pianificazione urbanistica.

Tra programmi integrati e piani urbanistici

Nel modello *forte*, la finalità dell'*integrazione* prevede che i progetti siano coerenti al *framework* generale del programma. A ben vedere, sono aspirazioni che i programmi condividono con i piani regolatori, con i dispositivi cioè che *regolano* l'azione privata e al tempo stesso *promuovono* opere di rilevanza (ma non sempre di pertinenza) pubblica. Ma l'aspetto più interessante anche in questo caso è un modello *debole* di integrazione degli interventi, che sappia piuttosto evolvere e adattarsi ai cambiamenti del processo.

Molta della riflessione sul piano degli ultimi dieci anni ha cercato di indicare quali sono le componenti di una *forma aperta* di decisione pubblica, che centrava il problema della qualità e dello stile dell'*integrazione*. Spesso si incontrano enunciati non dissimili da quelli riscontrati nella parallela riflessione sui programmi integrati, apparentemente -ma solo apparentemente- figli di un'altra tradizione. In particolare, sull'attuazione dei piani si è concentrata buona parte della ricerca urbanistica degli ultimi venti anni (⁷), che ha sottolineato aspetti cruciali lasciati in ombra dall'impostazione tradizionale, e cioè che: a) l'attuazione è una fase indipendente con pari dignità alla progettazione dei piani; b) il concretizzarsi delle poste in gioco mobilita interessi di attori diversi; c) solo allora si rivelano (e eventualmente si rivedono) le strutture di preferenze; d) il circuito e lo scambio politico sotteso alle decisioni emerge quando i progetti si manifestano come poste; e) allora le decisioni sono negoziate (un po' di più) in pubblico.

Accenti simili si trovano anche in casi recenti di pianificazione strategica delle aree metropolitane, per esempio nelle incipienti riflessioni su Torino o nel nuovo documento strategico su Milano. In questo caso, come in altri casi di strategie e piani per le aree metropolitane è stata definita un'intera struttura logica di pianificazione con diversi gradi di evoluzione, flessibilità e apprendimento. Mi sembra possibile riassumere così una *possibile sequenza ideal-tipica* di operazioni logiche di pianificazione aperta:

1. Il "piano" fissa i vincoli generali, i criteri di ammissibilità per casi tipici e ricorrenti di trasformazione urbana (interventi e programmi di interventi, non preventivamente individuati) e le corrispondenti procedure di approvazione (percorsi normativi).

2. In sede di revisione periodica, si programma le domande di intervento ammesso con riferimento al percorso normativo pertinente.

3. La valutazione della ammissibilità dipende da criteri guida che variano nel tempo anche per effetto della realizzazioni di interventi. L'aspetto tecnico dei requisiti e delle prestazioni da assicurare per l'ammissibilità diventa quindi dettagliato e oneroso.

4. Sono eventualmente fissate le caratteristiche di invarianza che la revisione periodica non può alterare e le matrici di compatibilità tra contesto fisico e tipologie di usi.

5. Il programma annuale definisce dunque e precisa i contenuti del piano che lo precede. La recursività della valutazione può portare a valutazioni diverse nel tempo di interventi analoghi relativi alla medesima area, e quindi ad attribuire interventi simili a diversi percorsi normativi

Esempi di questo procedere sono numerosi, anche in epoca non recente:

"Nei limiti degli obbiettivi e delle norme gestite dal momento programmatico, che dipende strettamente dal sistema politico, può essere consentito un adeguamento delle caratteristiche, delle norme e dei confini delle previsioni. Gli esiti di questo scambio di informazioni non sono semplicemente dicotomici, un sì o un no definitivo, ma sono tendenzialmente aperti ad una contrattazione che, attraverso modifiche parziali delle posizioni iniziali, permette un adeguamento finale. Da questo processo di informazione, verifica, adeguamento, il piano "apprende" elementi utili per condizionare nuovamente il momento di regolazione." Ancora: "si deve notare comunque come aumenti in potenza la 'frantumazione' delle operazioni di effettiva trasformazione, la cui logica può essere ricostruita e valutata solo al livello delle variabili effettivi di controllo e regolazione; e come

⁷ Uno studio fondativo in P.L. Crosta, "Forme negoziali di destinazione d'uso del suolo ed 'effetto di governo' del territorio. ", in Archivio Isap, 2, 1984.

peraltro la 'potenza' del sistema dipenda dalla efficienza informativa e dalla capacità di influenzare i processi 'spontanei'"⁽⁸⁾.

Le citazioni e la sequenza ideale sembrano quelle oggi correnti e tanto dibattute, ma sono tratte dalla bozza mai approvata del prg di Torino del 1980, anche questa attribuita in gran parte a L. Mazza. Problemi sul tappeto da anni, dunque.

E se è chiaro il carattere *sistemico* del processo nelle prime formulazione degli anni Ottanta e la sua connaturata ambiguità: è altrettanto chiaro che la ricerca di eventuali automatismi cibernetico-regolativi è di poco interesse per i problemi di cui si occupa la pianificazione.

E' più promettente invece la consapevolezza attuale del "*gioco*" tra le diverse componenti, che forse è più manifesta nei tentativi di riforma e sperimentazione di fine degli anni Novanta pur con tutte le incertezze dei processi aperti al confronto politico.

Se dunque -come sembra- questi problemi sono sul tavolo già da due decenni, qual è il senso del confronto con i programmi integrati? Il punto è dunque la questione della politica *nel* piano, un punto che sembrerebbe almeno in parte affrontato dalle esperienze recenti di azioni integrati locali. In questo caso si sono sedimentate sul territorio *una pratica di gestione* e *una consapevolezza politica* dei problemi delle forme aperte di piano che forse sono mancate alle riflessioni urbanistiche. E' dunque possibile che una riflessione congiunta mostri delle opportune fertilizzazioni incrociate.

⁸ il testo è tratto da F. Biagi e M. Cremaschi, "Razionalità e scelte nelle pratiche di piano degli anni Ottanta", tesi di laurea, Luav, Venezia, 1982/3, relatore P.C.Palermo).

Scheda

I numeri della programmazione territoriale ⁽⁹⁾

L'albero genealogico dei programmi integrati presenta più rami. Da un lato, troviamo i programmi pensati e promossi al fine dello sviluppo locale, i *Patti territoriali* di iniziativa prima del Cnel e poi del Ministero del Tesoro nonché i *Contratti d'area e di programma*, rivolti alle aree di crisi e ai grandi interventi concertati; ma anche i più sistematici *Patti territoriali per l'occupazione* (PTO) di iniziativa comunitaria e le diffuse azioni *Leader* (giunto alla terza versione in questo ciclo di programmazione). Le iniziative finalizzate allo sviluppo locale, considerando l'insieme dei programmi a carattere agricolo, a sostegno dell'occupazione e più particolarmente a sostegno dello sviluppo industriale, sono poco meno di trecento, due terzi dei quali sono localizzate nel solo Mezzogiorno.

In termini finanziari, l'insieme dei programmi ha mobilitato risorse finanziarie per 16.040 miliardi, per quasi due terzi pubblici. La scala territoriale di riferimento è sempre sovracomunale, e in generale vengono messe in gioco un complesso di "risorse" materiali e non afferenti a più sistemi (risorse naturali, culturali, associative ecc.).

Tab. 1

Azioni integrate di sviluppo locale

	N.	Investimenti mld lire (stima)	Contributi pubblici
Patti e PTO	61	5.157	3.900
Contratti d'area	7	978	491
Contratti di programma	13	5.872	2.548
Gal-Oc Leader	204	4.033	2.345
Totale	285	16.040	9.284

Fonte: Ministero Tesoro, Inea, UE

All'incirca nello stesso periodo, però sono stati messi in cantiere anche un numero rilevante di azioni nel campo della rigenerazione e della riqualificazione urbana. Tra i programmi e le azioni diretti all'obiettivo -inizialmente più limitato - della riqualificazione urbana figurano -in una sequenza chiaramente evolutiva e di crescente complessità- i *Programmi integrati* (art. 16 l.179/92), i *Programmi di recupero urbano (Pru)* (art. 11 l.493/93), i *Programmi di riqualificazione urbana (Priu)* (art.2 l.179/92) e i *Contratti di quartiere*. Si tratta spesso di iniziative più modeste, rivolte soltanto a un settore o un quartiere, e con finalità meno estese: solitamente lo scopo è promuovere la riqualificazione edilizia e infrastrutturale di un certo ambito. Ma spesso tali iniziative sono andate estendendosi, in particolare con implicazioni nel campo delle tecnologie ambientali e del sostegno sociale. Infine, si possono accostare per ambito di applicazione, nonostante caratteri e finalità molto più ampi, due altri gruppi di interventi: i *Progetti urbani piloti* (a valere sulle sperimentazioni Fesr) e il programma di iniziativa comunitaria *Urban*. Nell'insieme, un gruppo numeroso composto da oltre mille iniziative, circa un terzo delle quali nel Meridione, per 16,5 mila mld di investimento con prevalenza però della finanza privata (meno di un terzo di iniziativa pubblica).

Tab. 2

Azioni integrate di rigenerazione/riqualificazione urbana

⁹ Il contenuto della scheda è oggetto anche di una breve comunicazione su *Urbanistica Informazioni*, 175, nov. 2000.

	N.	Investimenti mld lire (stima)	Contrib uti
Programmi di riqualificazione urbana	76	10.991	587
Programmi di recupero urbano	427	1.813	1.813
Programmi integrati	455	954	954
Contratti di quartiere	78	1.986	1.529
Urban I	16	650	650
Progetti Urbani Pilota	4	30	30
Rete delle città per la cultura dello sviluppo locale ⁽¹⁰⁾	12	46	46
Totale	1.068	16.500	5.609

Fonte: Ministero dei Lavori Pubblici, Ue

Tab. 3
Azioni integrate in via di realizzazione

	N.	Investimenti in mld di lire (stima)	Contrib uti
Prusst ammessi in graduatoria	127	117.000	60.150
<i>(di cui finanziati)</i>	48	95.220	33.290)
Programmi di riqualificazione urbana da finanziare	40	5.000	3.000
Programmi presentati per Urban II	86	350	200
Totale	253	122.350	63.350

Fonti varie

¹⁰ Art. 14 legge 266/1997 del Ministero dell'Industria e dal Ministero della Solidarietà Sociale, con le procedure di attuazione del decreto 225/1998, dm Mica 1 giu 1998 225. Partecipano 9 capoluoghi aree metropolitane, 3 siciliane, Anci e sviluppo Italia.