POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

La valutazione come strumento di governo del territorio: sei temi da approfondire

Original
La valutazione come strumento di governo del territorio: sei temi da approfondire / JANIN RIVOLIN YOCCOZ, U. - In: Valutare i programmi complessi / Regione Piemonte. - STAMPA. - Savigliano : L'Artistica, 2004. - ISBN 9788873200987. - pp. 59-67

Availability:
This version is available at: 11583/1395345 since:

Publisher:
L'Artistica

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

14 October 2026

Centri di Valutazione Territoriali

Progetto cofinanziato dall'Unione Europea - PIC Interreg IIIB MEDOCC

Valutare i programmi complessi

REGIONE PIEMONTE

REGIONE PIEMONTE

Assessorato Urbanistica, Pianificazione Territoriale e dell'area metropolitana, Edilizia Residenziale
Assessore: Franco Maria Botta

Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica
Direttore: Franco Ferrero

Settore Pianificazione Territoriale Operativa
Dirigente: Mariella Olivier - Responsabile del progetto

a cura di Giovanni Ferrero

L'Artistica Editrice - Savigliano

ISBN 88-7320-098-2

Pubblicazione cofinanziata dall'Unione Europea

Programma Interreg III B Medocc
Progetto CVT - Centri di Valutazione Territoriali

www.interregcvt.org

Partner del progetto:
Regione Liguria (capofila)
Regione Piemonte
Direction Régional de l'Equipement - PACA
Generalitat Valenciana
Diputación provincial de Málaga

Costo totale del progetto: 1.691.600,40 €
parte Regione Piemonte: 264.682,00 €
di cui:
132.341,00 €
FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale)
132.341,00 €
Cofinanziamento nazionale

Approvato dal Comitato di programmazione:
30 ottobre 2002
Fine progetto:
30 ottobre 2004

Gruppo di lavoro locale:

Regione Piemonte (coordinamento)

CSI-Piemonte

Dipartimento Casa Città, Politecnico di Torino
gruppo di ricerca: Sabrina Aranzanu, Stefania Castagneri, Isabella M. Lami, Ferruccio Zorzi (responsabile)

Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino
gruppo di ricerca: Cristiana Cabodi, Daniela Ciaffi, Raffaella Dispenza, Francesca Governa, Umberto Janin Rivolin (responsabile), Valeria Lingua, Silvia Saccomani

Dipartimento di Progettazione architettonica, Politecnico di Torino
gruppo di ricerca: Gustavo Ambrosini, Liliana Bazzanella, Sergio Beccio, Stefano Beccio, Andrea Bondonio, Guido Callegari, Andrea Delpiano, Antonio De Rossi (responsabile), Carlo Giammarco, Angela Molinari.

Indice

Presentazione [*Franco Maria Botta*] . . . . . pag. 5
Introduzione [*Franco Ferrero*] . . . . . » 6
Cooperazione transeuropea e rigenerazione urbana [*Mariella Olivier*] . . . . . » 7
Centri di valutazione territoriali [*Giovanni Ferrero*] . . . . . » 9

TERRITORIO, PIANI, PROGRAMMI

Programmi complessi: una rilettura delle esperienze [*Silvia Saccomani*] . . . . . » 15
Scegliere, decidere, apprendere. Approcci e criteri nella valutazione dei programmi complessi [*Francesca Governa*] . . . . . » 39
La valutazione come strumento di governo del territorio: sei temi da approfondire [*Umberto Janin Rivolin*] . . » 59
Esperienze in Piemonte / 1: Sei temi, quattro casi: il contributo dell'analisi empirica [*Cristiana Cabodi, Daniela Ciaffi e Valeria Lingua*] . . . . . » 69

PROGETTI, PROCESSI, DISEGNI

Programmi complessi e qualità del progetto urbano [*Antonio De Rossi*] . . . . . » 83
Esperienze in Piemonte / 2: Mappe e immagini della trasformazione [*disegni di Andrea Delpiano e Angela Molinari, fotografie di Sergio e Stefano Beccio*] . . . . . » 95
Verso la costruzione di un "vocabolario" della qualità urbana [*Gustavo Ambrosini*] . . . . . » 121
Gli indicatori ambientali negli strumenti di pianificazione e nei metodi di valutazione del progetto urbano [*Andrea Bondonio, Guido Callegari*] . . . . . » 131
Le linee guida per la valutazione della qualità urbana: la costruzione di un sistema di rappresentazione [*Gustavo Ambrosini, Liliana Bazzanella, Guido Callegari, Andrea Delpiano, Antonio De Rossi, Carlo Giammarco, Angela Molinari. Elaborazione grafica di Andrea Delpiano*] . . . . . » 139
Esperienze in Piemonte / 3: Luoghi della trasformazione [*Angela Molinari, Andrea Delpiano*] . . . . . » 155

ECONOMIA, RISORSE, FATTIBILITÀ

La valutazione economica [Ferruccio Zorzi] . . . . . » 177
Logiche pubbliche private nelle operazioni di trasformazione urbana [*Isabella M. Lami*] . . . . . » 183
La valutazione degli investimenti pubblici: lo Studio di Fattibilità [*Isabella M. Lami*] . . . . . » 193
Esperienze in Piemonte / 4: Analisi costi benefici e analisi multicriteri: una proposta di metodo [*Sabrina Aranzanu, Stefania Castagneri*] . . . . . » 201

Valutazione come strumento per il governo del territorio: sei temi da approfondire

Umberto Janin Rivolin[*]

1. Premessa

Un confronto tra le finalità complessivamente attribuibili all'articolata famiglia dei programmi complessi, operativi nel nostro paese da ormai quasi quindici anni[1], e i criteri di valutazione formalmente adottati per il funzionamento di tali programmi, dalla scelta del *target* alla selezione dei progetti da promuovere[2], mostra chiari elementi di discrepanza.

Obiettivi ambiziosi (spesso annunciati dagli stessi decreti e "bandi" istitutivi dei programmi) come l'innovazione operativa, la rigenerazione urbana e lo sviluppo locale, in altre parole, si direbbero quasi smaterializzarsi, una volta ispezionato l'armamentario tecnico che dovrebbe garantirne, o almeno promuoverne, il perseguimento.

Peraltro, il successo riconosciuto di una parte, ancorché limitata, dei progetti promossi in oltre un decennio attraverso i programmi complessi (si veda, ad esempio: Palermo, 2001) testimonia che tali obiettivi non sono fuori portata; così come la ricerca continua di un affinamento dei sistemi di valutazione (fino a sperimentare, nel caso dei recenti Contratti di quartiere di seconda generazione, complesse formule algoritmiche) conferma il permanere di uno stato d'insoddisfazione per uno strumento d'indirizzo di cui non si discute, d'altra parte, la necessaria utilità.

Il vantaggio di una proposta di orientamenti per la valutazione dei programmi urbani in base a uno sguardo complessivo sull'esperienza svolta, qual è il progetto CVT nelle intenzioni della Regione Piemonte, consiste nell'opportunità di ripensare i criteri e persino il senso dello strumento valutativo a partire da una ricerca di coerenza con le finalità oggettivamente perseguibili dai programmi, piuttosto che in modo universalmente idealistico o esclusivamente dettato dalla congiuntura dell'insuccesso.

2. Finalità dei programmi urbani complessi, tra "processo" ed "esito"

Se si accetta quanto assunto in premessa, incrociare le finalità generali dei programmi urbani complessi con le dimensioni decisive del *processo* e dell'*esito* degli interventi che si promuovono consente di individuare una serie di "snodi" concettuali, o temi da approfondire al fine di un più solido orientamento della valutazione urbanistica (fig. 1). Riguardo all'esigenza di ridefinire le metodologie di valutazione per la trasformazione condivisa di contesti territoriali complessi (evidentemente avvertita, per ragioni comprensibili, non soltanto nel nostro paese), Innes e Booher (1999) hanno, infatti, ben argomentato la necessità di mantenere viva l'attenzione tanto sul processo quanto sull'esito di qualunque pratica di governo del territorio, dal momento che «processi ed esiti finiscono per confondersi facilmente»; è corretto considerare,

[*] Benché la responsabilità sui contenuti sia da addebitarsi unicamente a chi scrive, questa nota è l'esito di un intenso confronto con gli altri componenti del gruppo di lavoro del Dipartimento Interateneo Territorio. Ringrazio, in particolare, Francesca Governa e Silvia Saccomani, per avervi direttamente contribuito attraverso ripetute revisioni e integrazioni.

[1] Si veda il contributo di Saccomani all'interno di questo volume.

[2] Si veda il contributo di Governa all'interno del volume.

Dimensioni / ***Finalità***	*Processo*	*Esito*
Innovazione operativa	Coerenza / compatibilità	Contestualità
Rigenerazione urbana	Partecipazione	Integrazione
Sviluppo locale	Governance	Valore aggiunto territoriale

Fig. 1 – Sei temi di approfondimento, prodotti dall'incrocio tra le finalità generali dei programmi urbani complessi e le dimensioni analitiche degli interventi territoriali.

al contrario, sia che «il processo conta di per sé» sia, al tempo stesso, che «processo e esito sono aspetti strettamente connessi fra loro» [3].

I sei temi individuati corrispondono, in altre parole, ad aspetti complementari da trattare al fine di una revisione dei sistemi di valutazione dei programmi urbani complessi, quali strumenti ordinari di governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Se la valutazione vuol porsi obiettivi performativi, anziché semplicemente (e, forse, inutilmente) conformativi, nell'orientamento delle trasformazioni urbane e territoriali, occorre infatti che ai programmi complessi si riconosca, anche concettualmente, lo *status* di normali (e capaci) strumenti istituzionali d'intervento nei processi di trasformazione, che le pratiche invalse per oltre un decennio hanno ampiamente decretato attraverso i fatti [4].

Prima di tentare una riflessione sulle possibili direzioni d'approfondimento, a cui il prossimo capitolo è dedicato, vale forse la pena di sottolineare che, per ragioni comprensibili, i sei temi individuati appaiono connessi tra loro da ragioni molteplici d'interazione reciproca. Sia nell'analisi dei casi di studio proposti [5] sia nella costruzione di orientamenti più generali per la valutazione dei programmi urbani complessi, pertanto, particolare attenzione dovrà dedicarsi anche alle relazioni interne al quadro di temi delineato [6].

3. Sei temi e alcune prime direzioni d'approfondimento

Come orientamento indiziario a una riflessione di carattere operativo, nei paragrafi che seguono ciascuno dei temi sopra elencati è trattato singolarmente secondo il medesimo schema di approfondimento: ne sono illustrati (a) il significato rispetto allo scenario operativo dei programmi urbani complessi, (b) le prospettive di trattamento in vista della proposta di "linee guida" secondo gli obiettivi assegnati al Progetto CVT e, infine, (c) gli orientamenti utilizzati nell'analisi dei casi di studio.

3.1. *Coerenza /compatibilità*

Con particolare riferimento all'obiettivo dell'innovazione operativa dei metodi urbanistici, il concetto di "coerenza/compatibilità" si pone in antagonismo rispetto al criterio di conformità, in base al quale appaiono tradizionalmente impostati i sistemi di regolazione degli usi del suolo (Mazza, 2003a e 2003b) e, nel caso specifico, le relazioni tra pianificazione urbanistica ordinaria e programmi urbani complessi.

Sotto il profilo pratico, la differenza tra i due concetti è abbastanza evidente: la coerenza e la compatibilità di un programma complesso con gli obiettivi di un piano regolatore possono perseguirsi, ad esempio, attraverso interventi mitigativi o compensativi che, al contrario, l'applicazione del cri-

[3] Innes e Booher, 1999, 415, trad. Ad esempio, gli autori individuano, tra i «criteri di processo», l'inclusione dei diversi interessi coinvolti e la costruzione del consenso nel corso dell'azione; tra i «criteri di esito», l'aumento di capitale sociale e di fiducia fra i partecipanti, nonché la costruzione di nuove forme di partenariato e di cooperazione (*ibid*., 419).

[4] Le ragioni stesse del Progetto CVT confermano, del resto, che tale esigenza è quantomeno avvertita al livello amministrativo. Recenti riflessioni sui aspetti conformativi e performativi della pianificazione territoriale si ritrovano, tra gli altri, in: Faludi, 2000; Mazza, 2003.

[5] Si tratta del Prin "Spina 2" e del Priu "Spina 3" a Torino, del Prusst "2010Plan" a Settimo Torinese e, infine, del Pru "Borgata Paradiso" a Grugliasco (si veda il contributo di Cabodi, Ciaffi e Lingua).

[6] Emerge, per fare un solo esempio, una chiara connessione tra partecipazione, *governance* e valore aggiunto territoriale, nel senso che la partecipazione – come sarà meglio illustrato in seguito – può considerarsi indispensabile alla *governance* (non c'è *governance* senza partecipazione), la quale è a sua volta uno dei mezzi per conseguire il valore aggiunto territoriale (non c'è valore aggiunto territoriale senza *governance*).

terio di conformità non ammette. In termini più generali, mentre il criterio di conformità si pone a valle del progetto d'intervento e postula un giudizio del tipo "sì/no" in base alle regole stabilite dal piano, il concetto di coerenza/compatibilità interviene durante il processo di definizione del programma e implica un giudizio sulle possibilità di interlocuzione tra progetto e regole, in base a strategie condivise.

Dal punto di vista della definizione di linee guida, pertanto, questo tema più d'ogni altro comporta la necessità di considerare ed eventualmente rivedere i meccanismi istituzionali che normano, nel sistema regionale di pianificazione, le relazioni tra regole, strategie e progetti. Solo in un quadro istituzionale opportunamente rinnovato nelle relazioni tra le funzioni principali dell'attività di governo del territorio, infatti, appare possibile assegnare alla valutazione un ruolo (tecnico) effettivamente partecipe, e non inutilmente sottomesso, al processo di decisione urbanistica. Da questo punto di vista, le recenti leggi regionali della Toscana (lr. 5/1995), della Liguria (lr. 36/1997), della Lombardia (lr. 9/1999 e 1/2001) e dell'Emilia Romagna (lr. 20/2000) possono considerarsi esempi utili per una riflessione sulla collocazione istituzionale della valutazione all'interno del sistema di pianificazione[7].

Fin d'ora si può osservare che le esperienze appena richiamate pongono tutte alla base delle attività di valutazione la costruzione di un quadro di conoscenze condiviso, volto ad esplicitare in modo selettivo (più che ad accertare in modo neutrale) risorse, opportunità, fattori di criticità di un dato territorio e, in certi casi, obiettivi di trasformazione e di conservazione. Detto in altri termini, sembra possibile accertare una ragionevole tendenza istituzionale ad escludere che i criteri per valutare i progetti di trasformazione possano definirsi in modo "asettico", predefinito ed esaustivo. Al contrario, la validità dei criteri tende ad accreditarsi in base alla capacità di rendere esplicite le relazioni, caso per caso, con un programma di strategie territoriali o, almeno, con un riconoscimento degli assetti territoriali che abbia valenza politica.

Dal punto di vista dell'approfondimento dei casi di studio, un primo aspetto da verificare è se effettivamente le relazioni tra pianificazione urbanistica ordinaria (specialmente piani regolatori, ma non solo) e settoriale e programmi urbani complessi è trattato dai decisori secondo criteri esclusivi o dominanti di conformità procedurale (ad esempio, il dilemma se il programma possa o meno costituire variante del piano) e sostanziale (ad esempio, l'ossessione dell'adeguamento normativo); o se, al contrario, emerge, almeno in parte, la volontà o l'esigenza di considerare in modo autentico la capacità dei nuovi programmi di rendersi compatibili e di agire in coerenza con gli obiettivi strategici del piano (rimettendo eventualmente in discussione, con ragioni, le regole formali del piano). In caso affermativo, occorre verificare attraverso quali forme di rappresentazione e con quali risultati la proposta di coerenza/compatibilità riesca ad esprimersi, nelle attuali condizioni istituzionali. Una simile verifica riguarda anche i rapporti con altri eventuali programmi o interventi che insistano anche solo parzialmente sul territorio oggetto del programma urbano considerato. Su questa base, le indagini mirate dovrebbero consentire di ragionare con profitto sugli aspetti tanto procedurali (le occasioni di confronto tra piani e programmi d'intervento), quanto sostanziali (gli elementi di conoscenza necessari al confronto) di nostro interesse.

3.2. *Partecipazione*

In termini generali, il ricorso sempre più frequente a forme partecipate di promozione dei processi di pianificazione territoriale è emerso di fronte all'evidenza progressiva di inefficacia o di fallimento, specialmente nei contesti operativi della rigenerazione urbana, dei metodi impositivi di regolazione e di trasformazione, tipici di una tradizione urbanistica e progettuale fondata su concezioni tendenzialmente univoche ed esclusive delle gerarchie amministrative e delle competenze professionali (Balducci, 1991; Bellaviti, 1994, Janin Rivolin, 1996). La progressiva acquisizione, almeno in termini teorici, della migliore efficacia dei processi partecipati di rigenerazione urbana può rilevarsi nella stessa evoluzione dei programmi complessi, i cui documenti istitutivi non mancano di dichiararsi aderenti a tali propositi operativi.

Nella pratica, tuttavia, così come non è semplice tradurre i propositi innovativi nell'esercizio effettivo di tecniche ade-

[7] Si fa riferimento, più precisamente, alle "Istruzioni tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale degli enti locali" ai sensi dell'art. 13 della lr. 16 gennaio 1995, *Norme per il governo del territorio* della Regione Toscana (http://www.rete.toscana.it/index.htm); alla Valsat (Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale) dell'Emilia Romagna; infine, al "Documento d'inquadramento delle politiche urbanistiche comunali" approvato dal Comune di Milano in base alla recente normativa regionale lombarda (http://www.comune.milano.it/pii/ index.html).

guate di progettazione partecipata, anche i criteri di valutazione dei programmi complessi stentano a superare la genericità rispetto a questa finalità, con esiti nulli o molto deboli per quanto riguarda l'orientamento dei processi di attuazione. Malgrado l'ampiezza e la complessità dei propositi enunciati, infatti, l'esigenza di partecipazione finisce per valutarsi, da una parte, in base a semplici nozioni quantitative (quanti soggetti partecipano? è prevista la partecipazione di soggetti privati? ecc.); dall'altra, la componente forse più interessante (e delicata) della partecipazione diffusa tende ad essere trascurata.

Dal punto di vista della proposta di linee guida, al fine di ovviare i rischi appena richiamati, appare opportuno procedere dalla distinzione di almeno quattro forme operative ascrivibili al concetto di partecipazione, ciascuna avente specifici obiettivi e modalità proprie d'interazione:

1) *partenariato interistituzionale verticale*, che riguarda il coordinamento o la cooperazione tra soggetti pubblici di diverso livello amministrativo (comune, provincia, regione ecc.);

2) *partenariato interistituzionale orizzontale*, che riguarda il coordinamento o la cooperazione tra soggetti pubblici del medesimo livello amministrativo (tipico è il caso dei programmi intercomunali);

3) *cooperazione pubblico-privato*, che riguarda il coinvolgimento nell'arena decisionale di soggetti privati "forti" (dotati di potere economico, politico, finanziario ecc.) specialmente al fine di mobilitare risorse in base ad esigenze di fattibilità e di competitività economica degli interventi;

4) *partecipazione diffusa*, che riguarda l'inclusione nel processo di decisione di soggetti "deboli", tradizionalmente esclusi (tipicamente gli "abitanti"; cfr. Tosi, 1994), con l'obiettivo di garantire una condivisione "dal basso" della trasformazione urbana e di favorire l'*empowerment* di tali soggetti al fine della coesione sociale.

Più in generale, dunque, il partenariato pubblico/pubblico è tendenzialmente rivolto al coordinamento e alla cooperazione interistituzionale, mentre il partenariato pubblico/privato è per lo più indirizzato ad attivare risorse: finanziarie ed economiche in certi casi, conoscitive e di consenso in altri, non senza rischi di conflitto e di contraddizione [8].

Chiarite tali distinzioni, le prerogative istituzionali della Regione potrebbero consentire di indirizzare i programmi urbani complessi a procedere secondo modalità autentiche e non mistificate di partecipazione, anzitutto orientando gli enti proponenti a:

a) considerare la partecipazione non come un fine in sé (spesso avulso dall'insieme degli obiettivi del programma), ma come un mezzo per raggiungere altri fini, da argomentare e da rendere espliciti;

b) considerare per ognuna delle forme operative sopra indicate (partenariato interistituzionale verticale e orizzontale, cooperazione pubblico/privato e partecipazione diffusa) distinte metodologie e tecniche d'intervento;

c) valutare la partecipazione non solo attraverso indicatori quantitativi (il numero dei soggetti che "firmano" l'accordo), ma soprattutto dal punto di vista qualitativo (*chi* sono effettivamente i diversi soggetti e *quali* relazioni potrebbero instaurare rispetto agli obiettivi del programma).

In particolare, la prospettiva di verifica qualitativa della partecipazione sembra richiedere uno sforzo specifico in relazione alla profondità del coinvolgimento degli abitanti, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di renderli attori, e non semplici destinatari, del programma. Si tratta di temi richiamati con certa frequenza nelle discussioni di carattere teorico, ma ancora per tanti versi connotati da indeterminazione e, specialmente, scarsa formalizzazione istituzionale, per quanto riguarda il loro trattamento operativo.

I casi di studio, pertanto, sono orientati ad approfondire se e in quali termini le quattro forme operative della partecipazione sopra definite si siano sviluppate, e secondo quali relazioni con i criteri di valutazione e di orientamento stabiliti dai rispettivi programmi. Tali informazioni, infatti, potrebbero rivelarsi utili a ragionare su possibilità e limiti di ciascuna forma operativa, a fronte di uno spaccato concreto della realtà amministrativa regionale.

La predisposizione del quadro degli attori e delle interazioni nell'ambito del programma è particolarmente necessaria per indagare su questi aspetti. Ad esempio, può rivelarsi utile rappresentare i diversi aspetti del processo partecipativo come "assi", lungo i quali collocare, rispetto a modalità

[8] È indispensabile tenere presente, in breve, che la partecipazione di una pluralità di attori e il coinvolgimento degli abitanti «possono servire processi e progetti di segno inverso: *empowerment* degli esclusi e adattamento alla marginalità, l'autodeterminazione degli abitanti e la difesa localistica dei propri privilegi» (Tosi, 1994, 128).

estreme di trattamento, le esperienze emergenti dagli studi di caso. In via del tutto orientativa:

- *l'innesco della partecipazione*, collocando a un'estremità le modalità consigliate o imposte dall'attore istituzionale di ordine superiore e, all'altra, la presenza di forme esistenti di auto-organizzazione locale;
- *le forme e le tecniche per la partecipazione*, dalla semplice comunicazione alle forme più impegnative (coinvolgimento, implicazione, *empowerment*);
- *gli obiettivi della partecipazione*, dall'acconsentire a partecipare su aspetti relativamente marginali (ad esempio, la localizzazione dei cassonetti dell'immondizia) all'autentico tentativo di inclusione dei soggetti esclusi (ad esempio, la progettazione condivisa degli spazi pubblici).

3.3. *Governance*

La *governance* indica processi di regolazione, il cui esito non è prodotto dall'azione di un solo soggetto, capace di imporre una decisione "dall'alto", ma deriva dall'interazione e dalla negoziazione fra una pluralità di soggetti e di interessi che entrano in relazione fra loro con fini diversi e attraverso azioni molteplici (cooperazione, competizione e, anche, conflitto). Mentre secondo il modello tradizionale di governo (*government*) è centrale il ruolo dell'attore istituzionale in ragione delle gerarchie amministrative prestabilite, al contrario l'idea di *governance* prefigura modalità d'intervento che, specialmente per esigenze di crescita del grado di competitività collettiva (Camagni, 2000; Bagnasco e Le Galès, 2001; Commissione europea, 2001), coinvolge un insieme complesso di attori, anche non istituzionali, basato sulla flessibilità, sulla concertazione e sulla volontarietà della partecipazione. La *governance* si configura, pertanto, come modalità di formazione e di realizzazione delle scelte pubbliche in cui, più che la gerarchia delle competenze predefinite, conta la costruzione degli interessi in gioco, delle attese e delle intenzionalità espresse dai soggetti implicati al fine di obiettivi comuni di sviluppo.

Per sua stessa natura, dunque, la dimensione della *governance* sembra prestarsi al trattamento delle politiche urbane e territoriali contemporanee. In modo particolare, appare in grado di produrre valore aggiunto in quei processi territoriali che, come nel caso dei programmi complessi, si prepongono finalità dichiarate di sviluppo locale. D'altra parte, occorre riconoscere l'oggettiva difficoltà di mutuare dai principi della *governance* specifici criteri di valutazione e di orientamento dei programmi, nonché i rischi connessi a tale operazione. Se, infatti, i connotati distintivi della *governance* sono, come si è accennato, l'indeterminatezza e la non linearità dei processi, l'auto-organizzazione delle reti, il carattere non gerarchico delle relazioni fra gli attori coinvolti, un'interpretazione semplicistica di caratteri potrebbe implicare, anche in modo involontario, processi di chiusura e di esclusione, forme di rigidità e di inaccessibilità, con una conseguente selezione delle scelte in favore dei soggetti meglio organizzati, che quasi sempre sono anche i meno bisognosi del soccorso pubblico[9].

Dal punto di vista della proposta di linee guida, pertanto, sembra opportuno puntare sulle possibilità offerte dalla combinazione di approcci *top-down*, volti a garantire la presenza di processi di istituzionalizzazione che attestino una leadership politica e le reciproche responsabilità degli attori coinvolti, e approcci *bottom-up*, volti a valorizzare le innovazioni che si dispiegano nel campo sociale. Sembra trattarsi, in altre parole, di promuovere una tendenziale e sostanziale ridefinizione del ruolo del soggetto pubblico promotore di programmi urbani complessi, nelle modalità di interazione con gli altri soggetti partecipanti, nei meccanismi decisionali attuati e, forse anche, nella sua progressiva riorganizzazione in qualità di attore collettivo di governo del territorio. Nelle prospettive della *governance*, il soggetto pubblico promotore di programmi urbani complessi dovrebbe riuscire, infatti, a rappresentarsi come un *network manager*, capace di stimolare interazioni, rimuovere vincoli inopportuni, connettere soggetti di varia natura, costruire relazioni anche non gerarchiche, valorizzare le capacità auto-organizzative dei sistemi sociali.

Non è il caso di nascondersi che cultura e apparato organizzativo della pubblica amministrazione sono tradizionalmente impreparati a svolgere simili funzioni, specialmente se in modo improvvisato, a incominciare dal coinvolgimento dei

[9] In definitiva, occorre riconoscere che «gli attori contribuiscono alla formazione di regimi di *governance* urbana competitivi»; d'altra parte, «vedere in una partnership pubblico-privato il sostituto dei poteri e/o quello delle relazioni negoziate fra i gruppi sociali, le organizzazioni comunitarie, i consigli comunali e le associazioni professionali, come si lascia a volte intendere quando si evoca la "nuova *governance* urbana", è francamente caricaturale, ingannevole e soprattutto inesatto» (Le Galès, 2001, 273-274).

soggetti privati nei processi di decisione pubblica e dal superamento delle relazioni competitive fra i settori amministrativi. Tuttavia, per la loro natura concorsuale, i programmi urbani complessi potrebbero costituire l'occasione per stimolare, a incominciare dai criteri di valutazione adottati, l'innovazione necessaria.

Possono individuarsi, in via orientativa, almeno cinque argomenti premianti sui quali lavorare per indurre i proponenti di programmi complessi ad agire come *network manager*, in una prospettiva autentica di *governance* (Le Galès, 1998):

a) *capacità di pilotaggio* e di accompagnamento del soggetto proponente, contro un ruolo strettamente decisionista;

b) *definizione progressiva e condivisa degli obiettivi*, contro obiettivi predefiniti a monte dell'elaborazione del programma;

c) presenza di una *visione strategica* degli scenari di trasformazione prefigurati, in cui gli attori del programma tendono a riconoscersi;

d) prospettive di *integrazione interna* del territorio oggetto del programma, cioè costruzione o rafforzamento di una specifica identità territoriale collettiva;

e) prospettive di *integrazione esterna* del territorio oggetto del programma, cioè costruzione o rafforzamento della capacità di rappresentarsi collettivamente all'esterno.

Rispetto a queste riflessioni, l'analisi dei casi di studio dovrebbe consentire anzitutto di verificare se e fino a che punto, nei programmi esistenti, siano rintracciabili prospettive di *governance* nei termini sopra illustrati. I casi di studio sono orientati, in altri termini, a segnalare possibili "punti di presa" per una proposta operativa di istituzionalizzazione dei processi di *governance* nei programmi urbani complessi. A tale scopo, appare utile che l'indagine si concentri sui cinque argomenti appena richiamati, esaminandone lo specifico trattamento nell'ambito dei programmi urbani considerati.

3.4. *Contestualità*

In merito agli obiettivi sostanziali dell'innovazione operativa in campo urbanistico, il concetto di "contestualità" esprime l'opportunità di evitare che la migliore efficacia attuativa dei programmi complessi possa comportare, come conseguenza, anche la perdita di un disegno complessivo delle trasformazioni urbane e territoriali, che è alla base delle attività di governo del territorio. Se, infatti, anche nelle interpretazioni più tradizionali del ruolo della pianificazione si tende a condividere che il disegno amministrativo debba confrontarsi con i bisogni e gli interessi plurali e variabili della trasformazione, è altrettanto chiaro che esso non può ridursi alla pura sommatoria dei progetti realizzabili.

Rispetto a tali presupposti, al contrario, occorre riconoscere che, per come si sono finora istituiti (anche in termini di criteri di valutazione), i programmi urbani complessi tendono a "concentrarsi su se stessi", sottovalutando le relazioni di contesto e, soprattutto, il variare di tali relazioni che la realizzazione del programma può comportare. Appare chiaro come anche questo aspetto dipenda, almeno in parte, da un assetto inadeguato delle interazioni istituite tra regole, strategie e progetti (§ 3.1), che anche a tal fine occorrerebbe pertanto rimettere in discussione. Se si centra l'attenzione sull'esito sostantivo della trasformazione più che sulle sue procedure istituzionali, tuttavia, appare necessario individuare qualche esplicita opzione di merito, che consenta un confronto almeno sulle principali relazioni di contesto necessarie in ambito urbano e territoriale.

Dal punto di vista della proposta di linee guida, l'obbligo di ragionare "in astratto" – vale a dire in assenza di un mandato di politica territoriale da parte della committenza e con attenzione rivolta all'insieme delle realtà urbane e territoriali di un vasto ambito regionale – suggerisce di riferirsi ad almeno tre principi generali di contestualità, generalmente condivisi nelle più recenti evoluzioni del sapere urbanistico:

a) *policentrismo*, inteso come attributo di migliore funzionalità, in termini sia di maggiore utilità collettiva rispetto alle opposte tendenze alla centralizzazione e alla dispersione, alla scala urbana e regionale, sia di possibilità di valorizzazione delle risorse endogene dei territori interessati (Waterhout, 2002; Vanolo, 2003);

b) *accessibilità*, inteso come attributo di migliore equità rispetto a criteri distributivi e localizzativi di carattere tendenzialmente quantitativo e indifferente agli esiti prestazionali (tipico, per intenderci, degli "standard urbanistici"), con particolare riguardo per le funzioni di mobilità (Riganti, 2003);

c) *sostenibilità*, inteso come attributo di migliore qualità rispetto a logiche di sviluppo indifferenti ai valori territoriali, con particolare attenzione all'eliminazione dei fattori di rischio e di spreco (Prezioso, 2003).

In linea generale, dunque, e in assenza di altri possibili obiettivi strategici di carattere mirato, policentrismo, accessibilità e sostenibilità sembrano poter rappresentare principi cardine[10] in base ai quali impostare criteri volti a valutare la capacità dei progetti di trasformazione di interagire col contesto territoriale in cui si realizzano. Ciò comporta, da una parte, di assumere che la distribuzione delle centralità, l'assetto delle accessibilità e la sostenibilità di un dato contesto possano essere misurate o, almeno, descritte in modo condiviso; d'altra parte, che il contesto da sottoporre a valutazione non sia determinato dalla sola estensione del programma d'intervento, ma anche dagli ambiti di influenza delle azioni che lo compongono.

Entrambe le condizioni, come appare chiaro, impediscono di definire criteri di valutazione "assoluti" (cioè, nel nostro caso, sempre validi rispetto all'intero contesto regionale); suggeriscono, però, che le scelte locali di realizzazione di programmi d'intervento non prescindano dalla definizione e dall'impiego di criteri espliciti di valutazione della contestualità almeno secondo le indicazioni sopra richiamate. Da questo punto di vista, come già affermato in relazione ad altri temi, le prerogative dell'amministrazione regionale possono soprattutto puntare a conferire un valore istituzionale alla necessità di tali valutazioni.

L'approfondimento dei casi di studio, pertanto, è orientato a comprendere se e in quali forme, malgrado l'assenza di chiare indicazioni istituzionali in proposito, sia emersa l'esigenza o la volontà di considerare i programmi d'intervento in relazione al proprio apporto contestuale, in termini di policentrismo, accessibilità e sostenibilità. Anche in questo caso, l'indagine deve costruirsi sulla base di quadri di riferimento utili a interpretare contesti specifici e mai identici, per i quali il medesimo elemento può assumere significati diversi, se non opposti (a puro titolo di esempio, l'insediamento di nuove funzioni attrattive può rappresentare un valore aggiunto in aree urbane periferiche, ma un elemento negativo in aree centrali).

3.5. *Integrazione*

Il concetto di integrazione è relativamente noto al sapere urbanistico (l'uso invalso del termine "programmi integrati" ne è testimonianza; si veda: Cremaschi, 2001), ma merita di essere approfondito con specifico riferimento alle tecniche di valutazione. Specialmente in relazione agli obiettivi della rigenerazione urbana, infatti, il concetto di integrazione si ritrova ad essere come sospeso tra aspirazioni ed enunciati di portata epocale (dalla giustizia sociale alla città multietnica) e metodi di selezione degli interventi tendenzialmente ridotti, nella pratica, a misurare i rapporti percentuali tra risorse pubbliche e private, o tra le destinazioni d'uso previste dal programma.

Occorre riconoscere, d'altra parte, che nel caso di categorie generalmente condivise ma assoggettabili ad ampia interpretazione, qual è il caso in esame, criteri utili di valutazione non possono che scaturire da obiettivi mirati sui risultati attesi, espressi con la forza istituzionale necessaria nelle opportune sedi di decisione politica. Tanto più utili possono mostrarsi i criteri individuati, quanto più specifici e localizzati riescono ad essere gli obiettivi.

Pertanto, appare lecito tentare di ridurre la distanza tra assunti programmatici e indirizzi concreti riguardo all'obiettivo dell'integrazione, con la consapevolezza che l'amministrazione regionale potrà contribuire più che altro a incentivare l'istituzionalizzazione di processi locali di decisione e di valutazione nel merito di tale obiettivo.

Da questo punto di vista, la proposta di linee guida regionali potrebbe in qualche modo ispirarsi al principio costituzionale comunitario della «coesione», sul quale si regge l'obiettivo di sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo (e si basano, tra l'altro, i programmi urbani d'iniziativa comunitaria)[11]. Il concetto di coesione potrebbe, infatti, consentire di orientare i programmi verso un'accezione meno burocratica dell'obiettivo di integrazione nella rigenerazione

[10] Si può osservare, fra l'altro, che i principi richiamati corrispondono, con buona approssimazione, alle tre «opzioni politiche» indicate nello *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, approvato nel 1999 dal Consiglio dei ministri europei responsabili del territorio: 1) verso uno sviluppo territoriale policentrico e un nuovo rapporto città-campagna; 2) parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze; 3) gestione prudente del patrimonio naturale e culturale (Commissione europea, 1999). Cfr., inoltre: Janin Rivolin, 2000.

[11] La proposta di Costituzione europea in corso di approvazione afferma il principio della «coesione economica, sociale e territoriale», peraltro già sottoscritto nei trattati vigenti (sia pure senza l'aggettivazione "territoriale"). Più precisamente, l'applicazione di tale principio è volta «a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali» (Convenzione europea, 2003, art. III-116).

urbana, intesa come politica che sviluppa interventi contestuali ed integrati tanto sugli aspetti spaziali (urbanistici ed edilizi) quanto sugli aspetti sociali ed economici. Nella nuova accezione andrebbero interpretati almeno quattro aspetti complementari del concetto di integrazione, così come è correntemente inteso nell'ambito dei programmi complessi:

a) la *intersettorialità*, ovvero la presenza di una molteplicità di azioni in settori diversi e la capacità del programma di integrarne gli effetti;

b) la *integrazione economico-finanziaria*, ovvero la capacità di combinare in modo profittevole le risorse disponibili per la trasformazione;

c) la *integrazione sociale*, ovvero la presenza di azioni potenzialmente in grado di migliorare la convivenza tra le diverse realtà sociali e culturali interessate dalla trasformazione;

d) la *integrazione funzionale*, ovvero l'arricchimento che il programma propone per il territorio interessato e la capacità di promuovere l'interazione tra le funzioni urbane interessate dalla trasformazione.

Dal punto di vista dell'approfondimento dei casi di studio, appare utile comprendere come gli obiettivi di rigenerazione urbana siano abitualmente trattati, distinguendo gli aspetti sopra richiamati. Se è probabile, infatti, che ciascuno dei programmi in esame affronti problemi relativi alla compresenza di azioni in settori diversi, alla combinazione di risorse pubbliche e private, al miglioramento delle relazioni sociali e all'interazione tra funzioni urbane, è opportuno comprendere le modalità di trattamento di tali problemi in relazione agli indirizzi adottati in ogni specifico programma.

Più in dettaglio, riguardo all'*intersettorialità* si tratta di cogliere gli intrecci fra le iniziative che compongono il programma e i possibili effetti innovativi che ne sono derivati o che avrebbero potuto derivarne. Riguardo all'*integrazione economico-finanziaria* l'indagine dovrebbe consentire di ragionare sul valore aggiunto che la compresenza di fonti diverse può comportare. Riguardo all'*integrazione sociale* si dovrà ragionare sulle opportunità di coniugare le misurazioni sulle variazioni degli assetti residenziali interessati con più articolate valutazioni prestazionali in merito al riconoscimento e alla fruibilità dei servizi pubblici. Riguardo all'*integrazione funzionale*, infine, occorre rappresentare tanto la compresenza e la varietà funzionale, quanto le connessioni logiche, fisiche, gestionali e immateriali che il programma promuove.

3.6. *Valore aggiunto territoriale*

Il "valore aggiunto territoriale" è un concetto per lo più inedito nel contesto operativo dei programmi complessi. Le sue radici affondano nell'ambito del dibattito teorico e pratico sulle politiche per lo sviluppo locale; in particolare, sugli strumenti della programmazione negoziata e della nuova programmazione per l'intervento nel Mezzogiorno (Dematteis, 2001; Governa, 2001).

Lo sviluppo locale può dirsi un processo di trasformazione territoriale in cui particolare importanza assumono il riconoscimento e la valorizzazione condivisa delle differenze e delle specificità, cioè di quei fattori che possono considerarsi "immobili" non solo perché incorporati a certi luoghi e quindi non trasferibili altrove, ma soprattutto perché non fungibili, in quanto difficilmente o per nulla reperibili altrove con identiche qualità. Inserire lo sviluppo locale come obiettivo rispetto al quale orientare la valutazione dei programmi complessi implica, pertanto, il non facile compito di valutare se e come avvengono, nella costruzione del programma, il riconoscimento e la valorizzazione delle condizioni e delle risorse potenziali specifiche dei territori (il che nella pratica può essere trascurato o, persino, evitato in modo volontario).

È probabile che la trasposizione di temi e concetti dall'ambito operativo delle politiche per lo sviluppo locale a quello dei programmi urbani complessi imponga specifiche cautele: ad esempio, riguardo alla dimensione dell'ambito territoriale all'interno del quale sembra possibile rinvenire quella "massa critica" di specificità in grado di prefigurare un possibile valore aggiunto per il programma. Tenuto conto di tali avvertenze, tuttavia, il tema appare pertinente, anche al fine di disvelare il frequente uso retorico di concetti quali "centralità del territorio", "identità locale", oltre allo stesso sviluppo locale.

Per la proposta di linee guida, il valore aggiunto territoriale può rappresentare per certi versi una sintesi dei temi affrontati nei paragrafi precedenti; impone, in altre parole, che sia riconoscibile una connessione tra i requisiti di "processo" (coerenza/compatibilità, partecipazione, governance) e quelli di "esito" (contestualità, integrazione), dal momento che il territorio considerato dal programma non è semplicemente lo scenario dell'azione, ma la matrice e l'esito di un'azione in cui i diversi soggetti si mobilitano localmente. Tale connessione

non è automatica, ma richiede una descrizione condivisa del territorio, che la Regione potrebbe incentivare, proponendo modalità di rappresentazione che permettano di identificare potenzialità e valori come possibili risorse per i processi di trasformazione e sviluppo.

È appena il caso di richiamare che tali specificità non sono ascrivibili al solo comparto dei beni culturali, ma rimandano ad un insieme più ampio e complesso del territorio come patrimonio da valorizzare. Inoltre, la promozione dello sviluppo interessa sia l'ambito strettamente locale (il quartiere o l'area in cui il programma urbano si agisce, delimitata in base alle proprie caratteristiche), sia l'ambito urbano o territoriale in cui si inserisce (la città o l'area che può dirsi teatro dell'intervento, intesa nel suo complesso come sistema locale).

I casi di studio, pertanto, puntano a mettere in luce i modi in cui un programma può riferirsi al territorio da trasformare, considerando tanto l'ambito strettamente locale quanto quello allargato. Si può tentare di indagare se il territorio oggetto di un programma complesso sia considerato, ad esempio:

- uno spazio da amministrare / un insieme di attori / un insieme di attori e di risorse;
- un insieme di risorse fisiche (naturali/antropiche) / un insieme di risorse sociali e culturali / un insieme di risorse economiche;
- un insieme di problemi cui porre rimedio / un insieme di occasioni di trasformazione / un insieme di occasioni di sviluppo.

L'obiettivo è comprendere, in conclusione, se e fino a che punto i programmi urbani complessi si prestino a trattare il territorio come sorgente autentica di valore aggiunto.

Bibliografia

BAGNASCO A., LE GALÈS P. (a cura di), 2001, *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli.

BALDUCCI A., 1991, *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.

BELLAVITI P. (a cura di), 1994, "La costruzione sociale del piano", *Urbanistica*, 103, 92-135.

CAMAGNI R., 2000, "Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione", in: U. Janin Rivolin, a cura di, *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Franco Angeli, Milano, 165-193.

COMMISSIONE EUROPEA, 1999, *SSSE - Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione europea*, approvato dal Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio, Potsdam, maggio 1999, Comunità europee, Lussemburgo.

COMMISSIONE EUROPEA, 2001, *La governance europea. Libro bianco*, Com(2001) 428, 25 luglio, Bruxelles.

CONVENZIONE EUROPEA, 2003, *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, adottato per il consenso dalla Convenzione europea, Conv 859/03, 18 luglio, Bruxelles.

CREMASCHI M., 2001, *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Formez e Donzelli, Roma.

DEMATTEIS G., 2001, "Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali", in: P. Bonora, a cura di, *SLoT Quaderno n. 1*, Baskerville, Bologna, 11-30.

FALUDI A., 2000, "The performance of spatial planning", *Planning Practice & Research*, 15 (4), 299-318.

GOVERNA F., 2001, "Ripensare il rapporto infrastrutture/territorio. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture di trasporto", in: G. Dematteis, F. Governa, a cura di, *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano, 27-48.

INNES J. E., BOOHER D. E., 1999, "Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning", in *Journal of American Planning Association*, 65 (4), 412-423.

JANIN RIVOLIN U. (a cura di), 1996, *Progettualità partecipata*, Franco Angeli Milano.

JANIN RIVOLIN U. (a cura di), 2000, *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Franco Angeli, Milano.

LE GALÈS P., 1998, "La nuova *political economy* delle città e delle regioni", *Stato e Mercato*, 52, 53-91.

LE GALÈS P., 2001, "Quali interessi privati nelle città europee?", in: A. Bagnasco, P. Le Galès, a cura di, *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, 245-275.

MAZZA L., 2003, "Regole e strategie per la pianificazione degli usi del suolo: riflessioni su un caso italiano", in: C.S. Bertuglia, A. Stanghellini e L. Staricco, a cura di, *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*, Franco Angeli, Milano, 236-256.

MAZZA L., 2003b, "Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione", *Critica della razionalità urbanistica*, 14, 51-66.

PALERMO P. C., 2001, *Prove d'innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Franco Angeli / Diap, Milano.

PREZIOSO M., 2003, *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica di governo del territorio*, Adnkronos, Roma.

RIGANTI P., 2003, *Trasformazione urbana e mobilità. Una guida alla valutazione dei progetti*, Franco Angeli, Milano.

TOSI A., 1994, *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.

VANOLO A., 2003, *Per uno sviluppo policentrico dello spazio europeo*, Franco Angeli, Milano.

WATERHOUT B., 2002, *Polycentric development: what is behind it?*, in: A. Faludi, a cura di, *European spatial planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass.