

## Questioni quasi chiuse e questioni molto aperte

Nicolò Savarese

Il dibattito sul "nuovo piano" appare particolarmente focalizzato su due tematiche: la questione della cosiddetta *area vasta* e la *dimensione operativa* del piano. Una riflessione più approfondita su questi temi rivela l'esistenza di preconcetti piuttosto radicati e ci porta ad una diversa formulazione delle sottostanti problematiche.

A partire dagli anni '70 si sono progressivamente manifestati due fenomeni che, col passare del tempo, hanno finito per modificare radicalmente il contesto entro cui urbanisti e territorialisti operano:

- i. il proliferare delle domande di pianificazione; questo fenomeno, strettamente legato a quello delle "pianificazioni separate", è da ascrivere al moltiplicarsi delle competenze e dei potenziali oggetti o contenuti dell'attività di pianificazione;
- ii. la crescente complessità sistemica dei piani d'intervento; questo fenomeno, variamente connotato in termini di "pianificazione complessa" o "integrata", non è che la conseguenza della sempre maggiore interconnessione di cause ed effetti nei sistemi socio-economici e territoriali.

A fronte di queste due evidenze, le risposte più frequentemente date sono: la *co-pianificazione* e il *coordinamento territoriale d'area vasta* (o anche il riconoscimento dell'ente provinciale come organismo ottimale per il governo dello spazio territoriale sovracomunale). A ben vedere, tuttavia, nessuna delle due risposte è in grado di risolvere i problemi emergenti e le criticità ad essi correlate.

### 1. La co-pianificazione

I processi decisionali ispirati alla concertazione - ovvero la programmazione di tipo negoziale - non possono in alcun modo prescindere dall'esistenza di un soggetto promotore/decisore (singolo o di natura partenariale), seppure all'interno di un sistema complesso di relazioni con vari altri attori, rappresentativi di istanze sociali, imprenditoriali, sindacali, associative o anche individuali. Il semplice sedersi attorno a un tavolo, da parte di chi detiene poteri reali e specifici, non implica la rinuncia all'esercizio di tali poteri; ma porta solo all'esclusione dall'ambito delle decisioni comuni concordate (co-pianificazione) di tutta una serie di condizioni o vincoli di carattere *ricognitivo* (cioè semplicemente da riconoscersi come tali).

Di fatto, la pratica della co-pianificazione serve a superare una serie di attriti o inerzie interistituzionali, derivanti dall'assenza di elementi conoscitivi che, ove fossero per tutti disponibili, ridurrebbero al minimo il ricorso a quel tipo di strumenti (vedi anche le conferenze di servizi e simili). Vale qui la pena citare l'introduzione nella nostra legislatura degli *accordi di programma*<sup>1</sup> (ex art. 27 della Legge 142/1990). Sarebbe bene ricordare al riguardo che: (i) l'adp era circoscritto alla realizzazione di singoli interventi (opere pubbliche ed infrastrutture) e non di interi piani; (ii) l'adp poteva divenire operativo solo con il consenso unanime di tutti gli enti territorialmente coinvolti. Uso i verbi al passato perché, ciononostante, si contano sulle dita di una mano gli accordi di

programma effettivamente attivati e portati a compimento; tant'è che lo strumento adp è caduto totalmente in disuso.

La conclusione è che la pratica della co-pianificazione finisce spesso per appesantire le procedure per l'approvazione dei piani, ma lascia inalterati i termini del problema, legati all'esigenza di un livello unico ed unitario nella pianificazione dell'assetto e del governo del territorio.

## **2. La questione dell'area vasta**

La questione dell'area vasta richiede qualche riflessione in più, anche perché, al momento attuale, è prevalente l'identificazione dell'area vasta con l'ambito di pianificazione provinciale (e quindi dei piani di area vasta con i piani territoriali di coordinamento).

L'esigenza di una pianificazione che trascenda i confini di un comune o, più in generale, di una qualsiasi entità politico-amministrativa preconstituita, è un fatto che nessuno, credo, possa mettere in dubbio; ma è altrettanto indubitabile che ogni funzione urbana o territoriale, semplice o complessa, banale o rara che sia, genera un suo ambito territoriale di riferimento (e quindi di governabilità), generalmente corrispondente al suo specifico bacino di domanda, di utenza o talvolta di offerta. Perché mai, allora, il governo di tali ambiti funzionali/territoriali dovrebbe essere affidato ad un unico ente - la Provincia - i cui confini sono stati peraltro definiti un secolo e mezzo fa?

Ed infatti, nella realtà, così non avviene<sup>2</sup>. Questa evidenza poggia su una logica che – se vista da un punto di vista sistemico – fornisce la chiave per una corretta impostazione della problematica <area vasta><sup>3</sup>. Un sistema è infatti un insieme di componenti materiali ed immateriali, tra loro legate da relazioni funzionali; la natura (scolastica, sanitaria, commerciale, produttiva, ecc.) di tali relazioni disegna sul territorio ambiti ben definiti, una volta stabilita la soglia minima d'impatto. Il discorso non cambia se la funzione d'impatto è più complessa o intersettoriale o integrata (per esempio la possibilità di sviluppo locale endogeno di un territorio ovvero il suo sviluppo turistico integrato e così via). In altri termini, l'ambito territoriale di un piano dipende dagli obiettivi inizialmente postulati e quindi dalle funzioni che tali obiettivi mettono in gioco. Di conseguenza si può tranquillamente affermare, senza incorrere in una tautologia, che l'area vasta di un piano è definita dalla natura stessa del piano, una volta formulati cioè, in maniera coerente e consistente, gli obiettivi perseguiti attraverso il piano.

## **3. Due livelli di pianificazione**

E' possibile che una futura soppressione delle province (ed una loro trasformazione in organi decentrati delle regioni), dettata più che altro da esigenze di contenimento della spesa pubblica e di ridimensionamento della casta politica, consentirà di affrontare, senza schemi mentali precostituiti, la problematica di un corretto rapporto tra gli unici due livelli, concettualmente possibili, di pianificazione: la definizione delle politiche d'intervento sociali-economiche-territoriali e la definizione degli assetti urbani-territoriali. Esistono buone ragioni, di carattere logico e metodologico, per ritenere che debbano essere le Regioni ad occuparsi della prima e i Comuni ad occuparsi della

seconda. Che siano queste le due uniche entità istituzionali e politico-amministrative a doversi confrontare in tema di governo del territorio, non è solo dovuto ad esigenze di semplificazione istituzionale, ma anche alle caratteristiche storico-geografiche assolutamente peculiari del nostro paese, fondato sul policentrismo comunale e sul federalismo regionale (ancorché imperfetto).

La funzione dello Stato è quella di dettare le regole generali di tale confronto (come nel caso della legge di principi, che è alla base della discussione sul "nuovo piano"); nonché i criteri e le norme circa la prevalenza dell'uno o dell'altro potere, in assenza di accordo. E questo dovrebbe valere sia nel rapporto negoziale tra Stato e Regioni (per quanto riguarda le politiche) che in quello tra Stato e Comuni (per quanto riguarda gli assetti territoriali). Oserei addirittura affermare che, mentre nel rapporto Stato/Regioni è giusto che esistano competenze esclusive o concorrenti, l'assetto del territorio dovrebbe essere competenza in linea di principio esclusiva degli Enti locali; anche se ciò potrebbe sembrare un'eresia, quando sono in gioco competenze esclusive dello Stato, come in materia di beni culturali ed ambientali. L'eventuale imposizione autoritativa, nei confronti degli enti locali, dovrebbe rappresentare sempre l'atto estremo di un processo concertativo adeguatamente regolamentato, fondato però su una concezione sistemica e non settoriale della risorsa territorio. Un'affermazione così forte è d'altra parte giustificata e supportata dai drammatici insuccessi dello Stato (come le recenti esperienze in materia di alta velocità e di emergenza rifiuti insegnano); ma anche da una vasta casistica a carico delle Regioni (cfr. le note 4 e 7), che mostra le contraddizioni e le negatività di impostazioni dirigistiche.

#### **4. Il coordinamento delle politiche territoriali**

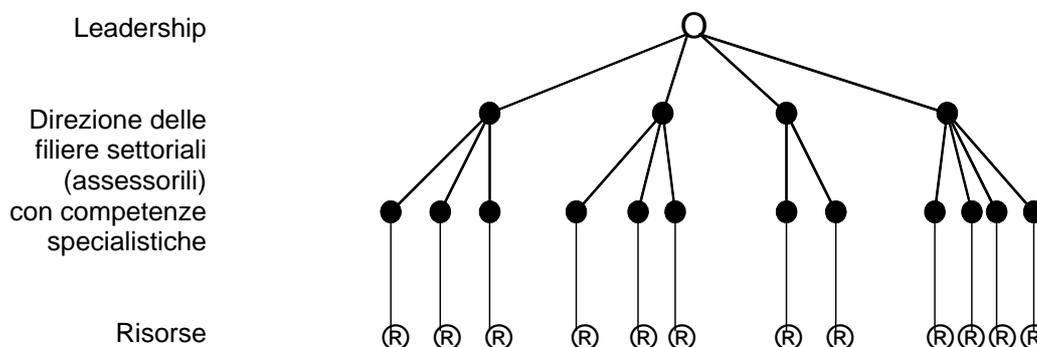
In uno schema basato su due soli livelli di pianificazione, qual è allora il posto da assegnare alla pianificazione d'area vasta? Il fatto è che esistono diverse accezioni, esplicite o implicite, dei piani d'area vasta.

Cercherò, innanzi tutto, di dimostrare l'inutilità di un livello intermedio di pianificazione in capo ad altri enti che non siano i comuni o le regioni. Nello schema a due livelli – in cui solo i comuni sono titolari del governo effettivo del territorio – i piani d'area vasta sono, a tutti gli effetti, piani di coordinamento intercomunale ed originano dalla libera volontà associativa degli enti locali interessati. Laddove si manifestano reali problemi – non spontaneamente avvertiti dai singoli comuni - di messa in coerenza delle infrastrutture, dei servizi, delle politiche d'intervento o di quant'altro, le regioni dovrebbero avere tutti i poteri per: (a) attivare procedure di tipo negoziale/concertativo con i comuni interessati; (b) stabilire *ope legis* il consorzio dei comuni nella redazione dei piani urbanistici; (c) procedere, in mancanza di ogni possibile accordo, con decisioni sovraordinate rispetto ai singoli comuni<sup>4</sup>. In ogni caso non sembra esistere alcun valido motivo per creare un livello istituzionalizzato di pianificazione intermedia, che non possa essere esperito con atti e strumenti di tipo comunale, intercomunale o regionale. E' questo un caso in cui la semplificazione istituzionale dovrebbe essere assunta come buona regola per l'ottimizzazione dei processi decisionali.

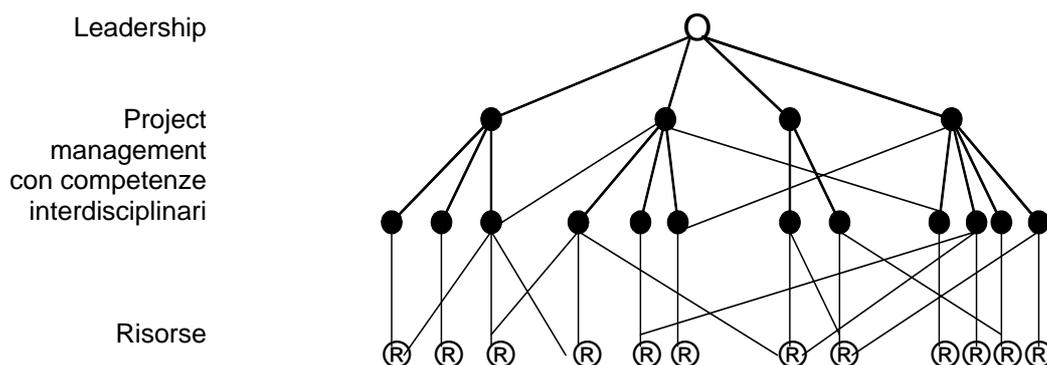
L'aver ricondotto la tematica dell'area vasta ad una più corretta dialettica tra Regioni e Comuni, non elimina però l'esigenza di piani – settoriali o intersettoriali – interessanti aree geografiche non coincidenti con il territorio di uno o più comuni (cfr. il punto 2 precedente). Questa esigenza non va tuttavia affrontata in termini di gerarchie e scale territoriali di competenza, ma piuttosto in termini di innovazione - in senso funzionale e strumentale - della pubblica amministrazione.

## 5. Modelli di governance

La struttura organizzativa prevalente, in tutti i livelli dell'amministrazione pubblica italiana, è basata su competenze settoriali di tipo verticale e gerarchico, tendenti all'eliminazione di qualunque interferenza orizzontale circa l'uso delle risorse disponibili.



Una struttura organizzativa alternativa è quella basata su obiettivi di tipo intersettoriale e su competenze di tipo interdisciplinare, tendenti ad un uso integrato e trasversale delle risorse.



In una media o grande impresa questi due modelli organizzativi (di linea e di staff) generalmente convivono. Ma anche nei comuni maggiori comincia a diffondersi la creazione di uffici di scopo, dedicati tipicamente alla gestione di progetti speciali, progetti complessi e progetti comunitari. L'applicazione di questo modello (per noi innovativo, ma in realtà molto diffuso nei paesi anglosassoni<sup>5</sup>) ad un'intera struttura amministrativa, comporta la creazione di una

vera e propria agenzia di scopo. Laddove il modello agenziale è stato adottato, i risultati sono stati molto interessanti, come insegna l'esperienza relativa alla pianificazione dello sviluppo locale<sup>6</sup>.

E' abbastanza evidente che il secondo modello organizzativo si attaglia ad una pianificazione per progetti su larga scala (o d'area vasta) e presuppone una serie di condizioni organizzative ben note: una precisa definizione degli obiettivi; un piano-programma a carattere intersettoriale con forti e chiari contenuti strategici; una preliminare analisi di fattibilità tecnico-economica; una struttura autonoma di governance ad hoc; una durata temporale strettamente commisurata alla realizzazione del progetto; un efficiente project management, capace di integrare molteplici competenze interdisciplinari; è inoltre il piano a definire le risorse necessarie alla sua attuazione e l'ambito territoriale di applicazione.

## **6. La dimensione operativa dei piani**

A ben vedere, quando si parla di pianificazione d'area vasta – e la casistica accennata nella nota 2 lo dimostra – nella maggioranza dei casi abbiamo a che fare con piani motivati da e mirati ad obiettivi ben precisi; in cui la componente territoriale riveste sì, come sempre, un ruolo fondamentale, ma è strettamente funzionale al raggiungimento di quegli obiettivi. Siamo cioè di fronte a piani che – secondo i documenti prodotti dall'INU a proposito del "nuovo piano" – hanno tutte le caratteristiche di un piano operativo: prescrittività, conformatività, validità temporale, fattibilità economico-finanziaria, collaborazione pubblico/privato e così via.

Ciò che i documenti INU sul "nuovo piano" non dicono esplicitamente – ma che alcune delle legislazioni regionali prese a modello contengono, come la Lombardia soprattutto, ma anche la Toscana – è una ulteriore proprietà tipica dei piani operativi: la loro ragion d'essere in funzione di progetti specifici e quanto più integrati possibile.

Se visti sotto questa ottica, la struttura concettuale del piano operativo e quella del progetto tendono a confondersi. A mio parere, sarebbe questa un'acquisizione teorica e pratica molto importante per la disciplina urbanistica: perché recupererebbe in maniera più corretta l'approccio tipico della pianificazione per progetti e la concezione del progetto come sistema integrato di azioni e interventi interrelati.

## **7. Piani e programmi**

C'è una certa difficoltà sia da parte degli urbanisti che degli economisti – per loro specifica formazione e cultura – a cogliere le necessarie distinzioni ed interazioni tra programmazione economica e pianificazione territoriale. Le politiche di sviluppo locale possono prescindere dalla specificità dei luoghi, così come l'assetto di ogni città e di ogni territorio può essere pensato e valutato solo in rapporto alla sua peculiare qualità ambientale e storico-culturale, indipendentemente dalle esigenze di sviluppo – o anche solo di sopravvivenza - delle comunità insediate. Ma quando si applicano questi diversi approcci disciplinari ad un contesto reale e specifico, allora non è più pensabile che le variabili prese in considerazione da uno dei due modelli si trasformino in vincoli

assoluti per l'altro; né è pensabile che le reciproche interazioni non si modifichino nel tempo, ormai con sempre maggiore velocità.

L'ambito concettuale – ed insisto a dire non dimensionale – entro cui l'interazione tra modelli territoriali e modelli economici si manifesta, è quello tutto operativo dei progetti d'intervento. Già è tanto se riusciamo a ritagliare uno spazio di relazioni economico-territoriali che ci consenta di approntare soluzioni integrate per specifici problemi di sviluppo; figuriamoci se saremmo in grado di disegnare tutto il territorio in funzione di chissà quale futuro assetto ottimale. In questo senso, la distinzione tra livello strutturale ed operativo nei piani urbanistici e territoriali, rappresenta una conquista notevole sotto il profilo metodologico.

Le maggiori criticità si riscontrano, invece, sul versante dei criteri e delle regole che dovrebbero ispirare ed informare i due livelli. Le questioni su cui mi soffermerò brevemente, prima di concludere, sono: (i) la pianificazione di tipo strategico; (ii) la reale flessibilità dei piani di tipo strutturale; (iii) la possibilità di reintegrazione dei progetti complessi nella pianificazione di tipo operativo; (iv) il ruolo che i criteri e le metodiche della valutazione integrata dei progetti, possono assumere nella pianificazione territoriale.

## **8. Le questioni ancora aperte**

La prima questione riguarda l'approccio di natura strategica alla pianificazione urbana e territoriale, in rapporto sia al livello strutturale che a quello operativo. Pur senza soffermarsi qui sulle caratteristiche teorizzate per questo nuovo paradigma pianificatorio, un piano strategico si traduce, il più delle volte, in un insieme organico di progetti complessi (detti progetti bandiera o *flagship projects*) e in un piano d'azione che ne consenta l'attuazione a livello finanziario, economico, gestionale ed amministrativo. Di conseguenza, un piano strategico segue la logica della pianificazione per progetti e può in effetti disarticolarsi in un certo numero di progetti operativi. Al tempo stesso, però, esso tende ad organizzare tali progetti secondo una strategia d'insieme (la *vision* di piano), che non può non informare di sé l'assetto di un territorio, più o meno vasto.

La seconda questione riguarda la reale flessibilità del piano strutturale, in rapporto ai progetti operativi d'intervento; i quali possono sì discendere dai piani strutturali – specie quando questi ultimi sono impostati in maniera strategica – ma possono anche derivare da programmi originariamente non preventivati: siano essi regionali (vedi, per esempio, i Programmi Operativi Regionali finanziati con i Fondi Strutturali), nazionali (vedi i finanziamenti inseriti a vario titolo nella Legge Finanziaria, come nel caso recente delle "zone franche urbane") o comunitari (vedi i programmi comunitari come il Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico, il Programma Life o il programma Euromed Heritage e così via). A fronte di questa crescente numerosità dei canali di potenziale finanziamento, non preventivabili dagli enti locali e capaci di modificarne – talvolta anche radicalmente – le prospettive di sviluppo, le legislazioni regionali tendono a restringere sempre più i margini di flessibilità imposti alla pianificazione comunale, specie per i piccoli comuni, i cui piani strutturali potrebbero essere spesso fatti quasi per default<sup>7</sup>.

La terza questione riguarda la possibilità di uniformare la pianificazione di tipo operativo con la progettazione integrata derivante da programmi innovativi nazionali e comunitari. Al di là degli aspetti normativi, esiste una tendenza consolidata ad interpretare il piano operativo (che infatti viene quasi sempre nominato al singolare!) come una specificazione di dettaglio del piano strutturale; semmai parzializzato in virtù dei più ristretti tempi di attuabilità delle destinazioni d'uso e dei vincoli d'esproprio. In questo modo, però, si finisce per traslare nel nuovo piano operativo il vecchio piano regolatore. Se si riuscisse invece a dare grande flessibilità – anche nelle procedure di approvazione – al piano strutturale ed i piani operativi corrispondessero a progetti integrati d'intervento, non ci sarebbe più bisogno di considerare i cosiddetti programmi innovativi come alieni alla disciplina urbanistica.

La quarta questione riguarda la valutazione integrata dei piani. La tendenza a identificare tout court l'approccio pianificatorio di tipo valutativo, con la valutazione ambientale strategica (introdotta dall'omonima direttiva comunitaria) è molto rischioso, oltre che deviante. Il ricorso allo strumento valutativo ex ante, come supporto alla decisione, consente di ancorare l'autorizzazione di un progetto (e quindi l'approvazione di un piano operativo) all'idea di performance, piuttosto che a quella astratta di norma o di standard. Non si tratta di valutare la sostenibilità di piani e progetti solo a livello ambientale, ma anche economico e sociale, finanziario e gestionale, istituzionale ed amministrativo. Anzi, ove dovesse permanere l'equivoco della VAS come ulteriore strumento a difesa della conservazione dello *status quo*, le conseguenze per il territorio sarebbero estremamente negative.

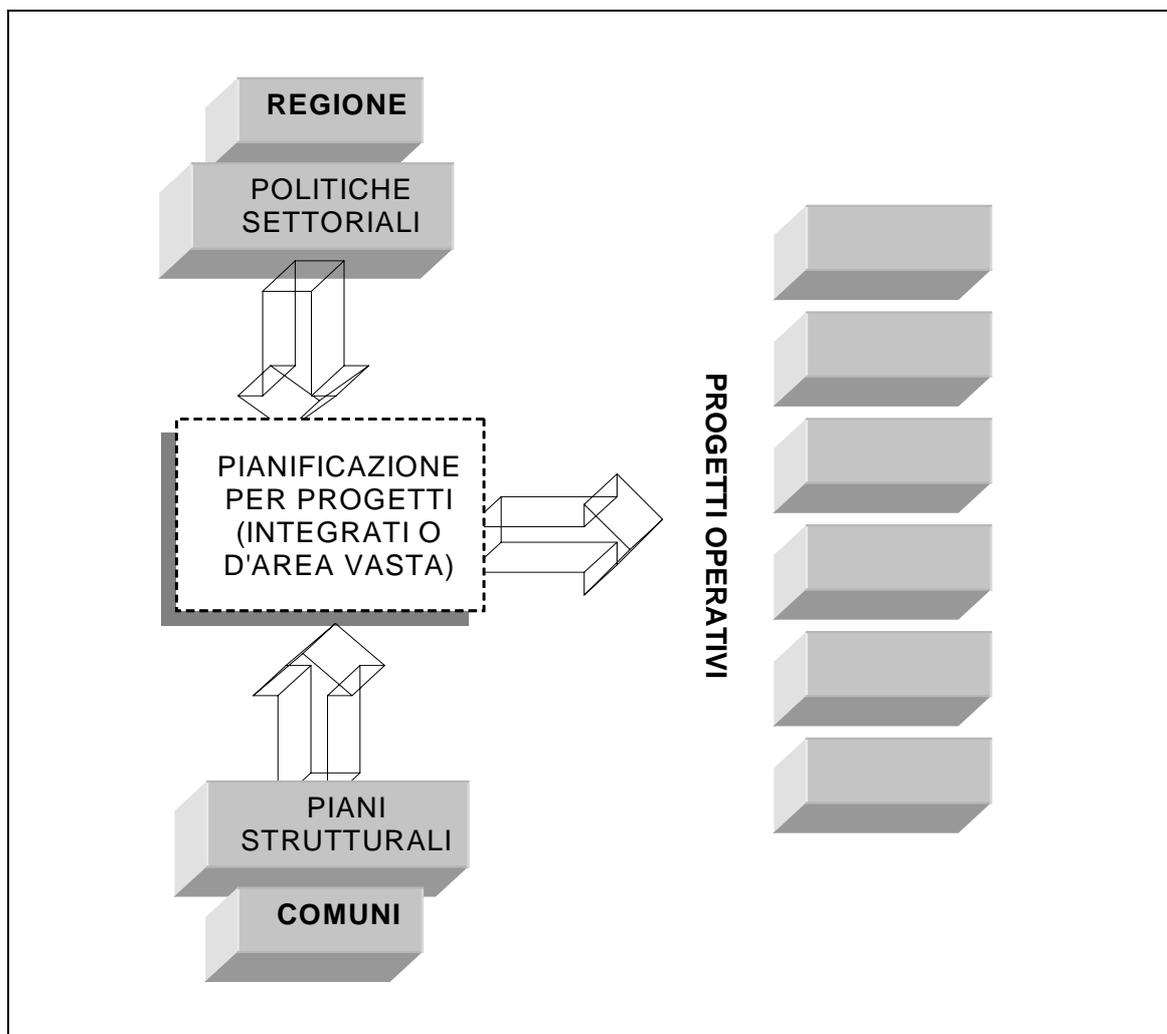
## **9. Qualche conclusione**

L'idea di pianificazione, derivante dalle precedenti riflessioni, può essere rappresentata, molto schematicamente, nel grafico finale. L'area della pianificazione per progetti (che potremmo ancora denominare d'area vasta, in riferimento alla geometria variabile delle sue applicazioni) vi appare come un campo non esattamente delimitabile, nell'ambito del quale si creano, di volta in volta, le strutture per la realizzazione e la gestione di piani e progetti a carattere operativo.

Il problema maggiore risiede nei contenuti che intendiamo dare alla pianificazione strutturale: limitandola ad un ambito strettamente fisico-spaziale ovvero caricandola di contenuti più ampi, inclusivi delle variabili demografiche, antropologiche, economiche e sociali delle comunità che vivono entro un determinato spazio territoriale. La possibilità di preservare, rinnovandola, una tradizione disciplinare che - nonostante la scarsa incidenza sui processi reali di trasformazione del territorio, dimostrata in questi ultimi anni - possiede comunque una grande e non infondata fiducia nella possibilità di controllo della forma che lo spazio fisico assume a seguito di tali processi, è molto legata alle risposte che si sapranno dare alle questioni ancora aperte ed ora appena accennate.

Che le risorse culturali ed ambientali delle città e dei territori siano divenute fondamentali – anche sotto il profilo economico - nel definirne l'identità è un fatto indubitabile; e peraltro chi scrive è un forte assertore di questa tendenza,

purché letta in chiave progettuale e non puramente conservativa. Le normative urbanistiche regionali - e coloro che le ispirano - sembrano invece delineare un modello di piano che si limiti, fundamentalmente, a definire i gradi di trasformabilità del territorio, sulla base di parametri molto vincolanti o addirittura invariati. Se questa tendenza si consoliderà, il piano strutturale – qualunque sia la scala d'intervento – non potrà più incidere sulle dinamiche di sviluppo; le quali saranno completamente affidate a progetti speciali, esogeni ed estranei ad una logica di pianificazione che parta dai territori. E poiché la sostenibilità di tali progetti potrà essere tollerata solo nell'ambito di grandi aree urbane o metropolitane – i cui piani hanno ovviamente margini di flessibilità molto maggiori - le aree rurali ne saranno totalmente escluse ed accresceranno sempre più la loro marginalità. Sarà così fatale la definitiva affermazione di quel modello di assetto territoriale – basato sulla concentrazione urbana e sul depauperamento rurale – che gli stessi assertori di politiche esclusivamente conservative sembrano paventare.



---

<sup>1</sup> Da non confondere con gli Accordi di Programma Quadro, utilizzati per dare attuazione alle Intese Istituzionali tra Stato e Regioni.

<sup>2</sup> Si può citare, al riguardo, un elenco non certo esaustivo di ambiti ricorrenti nella pianificazione urbanistica e territoriale, cui corrispondono enti dedicati, a partecipazione pubblica totale: aree naturali protette (ANP), enti di promozione turistica (APT), servizi intercomunali di protezione civile, aziende sanitarie locali (ASL), distretti scolastici, ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei rifiuti, delle risorse idriche e altro, centri per l'impiego, comunità montane, sportelli unici, autorità di bacino sub-regionali, consorzi intercomunali per la gestione di servizi comuni; ovvero a partecipazione pubblica maggioritaria o comunque determinante: agenzie per lo sviluppo locale, patti territoriali, programmi leader (GAL), progetti territoriali integrati (PIT), bacini di utenza del trasporto pubblico locale (TPL), ecc.

<sup>3</sup> Da un punto di vista squisitamente teorico, la questione degli ambiti territoriali ottimali ha origini antiche e può essere ricondotta, in letteratura, alla categoria "functional & nodal regions". Le origini di questo ramo della ricerca geografica e territoriale possono farsi risalire ad un famoso articolo di A.K. Philbrick su *Economic Geography* (Principles of areal functional organization in regional human geography, 1957), ripreso e sviluppato negli anni successivi da numerosi autori nell'ambito delle scienze regionali (D. Grigg 1965; R.J. Johnston 1968; L.A. Brown, J. Odland, R.G. Golledge 1970; L.A. Brown, J. Holmes 1971; ecc.). L'approccio '*regional science*' alla pianificazione territoriale ha incorporato tali analisi e tali concetti nella formulazione dei modelli di tipo gravitazionale, discendenti a loro volta dal concetto di "potenziale socio-demografico" (J.Q. Stewart 1950). I modelli gravitazionali sono tuttora di uso generalizzato non soltanto nelle analisi spaziali della domanda e nelle analisi localizzative di funzioni commerciali, ma anche nella ripartizione dei flussi di traffico e in tutta la modellistica territoriale (a partire da W. Isard, 1960, I.S. Lowry 1964, J.W. Forrester 1969, ecc.). I successivi affinamenti teorici ed applicativi non sembra abbiano apportato significative modifiche all'impostazione basilica del problema. Anche le fondamenta concettuali degli attuali paradigmi urbani e territoriali prevalenti (nuove centralità urbane, policentrismo, gerarchizzazione e scalarità delle funzioni di servizio e così via) sono per lo più riconducibili agli stessi principi teorici.

<sup>4</sup> Talvolta, invece, l'intervento regionale risulta non necessario o addirittura prevaricante. Si possono citare, al riguardo, un paio di esempi significativi: la gestione delle aree naturali protette e i sistemi turistici locali. Per quanto riguarda le ANP di istituzione regionale, i risultati migliori si sono registrati nei casi in cui i poteri gestionali sono rimasti ai comuni, evitando la creazione di enti autonomi, con competenze non soltanto settoriali sulle politiche ambientali, ma territoriali integrali, sottratte agli enti locali. Se ciò poteva essere giustificato – all'epoca in cui furono costituiti i primi sistemi regionali di parchi - dalla pressione esercitata dalle associazioni venatorie, oggi questo tipo di condizionamento appare francamente pretestuoso. Se la stessa impostazione verrà estesa anche ai siti d'interesse comunitario, finirà per provocare situazioni inaccettabili, con il totale esproprio di molti comuni dalla gestione del proprio territorio. Per quanto riguarda i Sistemi Turistici Locali, le Regioni tendono generalmente ad impedire o limitare l'associazionismo spontaneo dei comuni, benché giustamente ed espressamente previsto dall'art. 5 della L. 135/01, anche a livello interregionale.

<sup>5</sup> La nascita del modello agenziale è strettamente correlata alla realizzazione di grandi progetti integrati. In letteratura l'atto di nascita delle grandi agenzie territoriali viene spesso identificato con la creazione della TVA – Tennessee Valley Authority nel 1933, sotto la Presidenza Roosevelt, dopo la Grande Depressione USA.

<sup>6</sup> Le esperienze più significative in questo senso sono rappresentate, in Italia, dai programmi di iniziativa comunitaria (soprattutto Urban e Leader) e più recentemente dai progetti integrati territoriali (PIT) della programmazione 2000-2006, i cui insuccessi sono semmai legati alla definizione degli obiettivi ed alla carenza delle politiche centrali di supporto, piuttosto che alla capacità amministrativa degli enti locali, come molte valutazioni in itinere ed ex post hanno

---

sottolineato. Per lo stesso motivo le esperienze italiane di programmazione negoziata, hanno mostrato molti limiti nel caso dei patti territoriali, orientati quasi esclusivamente al finanziamento di attività produttive, e grandi entusiasmi nel caso dei prusst, che avevano tentato la strada della progettualità integrata tra attività produttive, infrastrutture e servizi, nonostante la quasi totale mancanza di risorse disponibili per la realizzazione degli interventi.

<sup>7</sup> L'ultima stretta normativa, in molte legislazioni regionali, riguarda il territorio rurale, dove risulta ormai quasi impossibile prevedere interventi extra-agricoli. Questo orientamento si fonda spesso su una cattiva interpretazione dei dati statistici territoriali in fatto di aree urbanizzate, aree agricole, aree incolte o avviate a processi spontanei di rinaturalizzazione. L'aspetto più preoccupante di questa tendenza sta nell'imposizione, a livello paranormativo, di veri e propri modelli precostituiti di urbanizzazione o di recupero e valorizzazione delle risorse territoriali, impedendo così di fatto la sperimentazione di nuove soluzioni funzionali e progettuali, specie in quei settori che più richiederebbero innovazione, come nel caso del turismo e dei servizi. In questo modo l'introduzione dei metodi propri della valutazione integrata (ormai imposta dalla direttiva VAS), si estende sul versante puramente analitico dei parametri di controllo ex ante, anziché essere intesa come strumento di supporto alle decisioni.