



Progetto grafico  
Studio Sismondo, Roma  
Tipografia  
Il Bandino, Firenze  
Firenze, gennaio 2010

# PIANIFICAZIONE STRATEGICA

ISTRUZIONI PER L'USO

10 anni  
di pianificazione  
strategica in Italia.  
*Ragioni, esiti,  
criticità*

a cura di Raffella Florio

QUADERNO  
**3**



**ReCS** RETE DELLE CITTÀ  
STRATEGICHE

Questo volume è stato curato da

RAFFAELLA FLORIO

Coordinatrice Rete delle Città Strategiche-Associazione nazionale delle città con Piani Strategici e coordinatrice Firenze Futura-Associazione per il Piano Strategico dell'area metropolitana fiorentina.

Hanno collaborato

GABRIELE PASQUI, SIMONETTA ARMONDI E VALERIA FEDELI

*Dipartimento di Architettura e Pianificazione Politecnico di Milano*

PAOLO PERULLI

*Università del Piemonte Orientale e Comitato Scientifico ReCS*

LUCA GARAVAGLIA

*Università del Piemonte Orientale*

TURIDDO PUGLIESE E DENNIS WELLINGTON

*Area pianificazione strategica del Comune di Venezia*

ANDREA ALEARDI

*Fondazione Giovanni Michelucci e ReCS*

BRUNO DENTE

*Politecnico di Milano e Comitato Scientifico ReCS*

CARLO TRIGILIA

*Università degli Studi di Firenze e Comitato Scientifico ReCS*

ROBERTO CAMAGNI

*Politecnico di Milano e Comitato Scientifico ReCS*

*Progetto Editoriale*

LISA CECCHINI, ReCS

---

<i>Introduzione</i> .....	pag. 1
<b>Cap. 1 I piani strategici alla prova</b>	
<i>a cura di G.Pasqui, S. Armondi, V. Fedeli</i>	
<i>Premessa</i> .....	pag. 9
1.1 Chiavi di lettura e riferimenti .....	pag. 12
1.1.1 Alcuni elementi per un quadro concettuale.....	pag. 12
1.1.2 Prime ipotesi interpretative .....	pag. 19
1.1.3 L'indagine empirica .....	pag. 28
1.2 Esperienze.....	pag. 31
1.2.1 Comuni copparesi: una sfida creativa alla pianificazione strategica	pag. 31
1.2.2 Cuneo: un processo di governance multilivello.....	pag. 39
1.2.3 Jesi: una nuova generazione di amministratori scommette sul futuro e attiva un processo di apprendimento .....	pag. 47
1.2.4 La Spezia: un percorso di condivisione tra innovazione e istituzionalizzazione .....	pag. 56
1.2.5 Pesaro: processo partecipativo, integrazione, innovazione amministrativa .....	pag. 63
1.2.6 Piacenza: leadership duale e ciclo politico .....	pag. 71
1.2.7 Prato: un approccio strategico allo sviluppo territoriale .....	pag. 80
1.2.8 Trento: governare con gli strumenti.....	pag. 88
1.2.9 Verona: una strategia deliberativa di governo del territorio.....	pag. 96
1.3 Conclusioni.....	pag.101
Riferimenti bibliografici.....	pag.115
<b>Cap. 2 Firenze e Venezia: due approfondimenti</b>	
<i>a cura di P. Perulli e L. Garavaglia, T. Pugliese e D. Wellington</i>	
<i>Premessa</i> .....	pag.119
2.1 Valutare Firenze. Note sul processo di pianificazione strategica della città e l'unione dei comuni .....	pag.121

---

2.1.1	Diagnosi .....	pag.121
2.1.2	Raccomandazioni.....	pag.144
2.1.3	Sintesi.....	pag.149
2.2	La valutazione del fare pianificazione strategica a Venezia .....	pag.153
2.2.1	Il processo di valutazione.....	pag.154
2.2.2	L'esito del momento valutativo: le raccomandazioni.....	pag.164
<b>Cap. 3</b>	<b>Interpretazioni</b>	
	<i>a cura di A. Aleardi e contributi di B. Dente, C. Trigilia, R. Camagni</i>	
	<i>Premessa</i> .....	pag.169
3.1.	Tavola rotonda "Il punto di vista degli amministratori" .....	pag.170
3.1.1	Introduzione.....	pag.170
3.1.2	Interventi .....	pag.171
3.1.3	Conclusioni.....	pag.187
3.2	Forum on line "Un confronto tra gli operatori" .....	pag.194
	Allegato. I piani strategici del Mezzogiorno .....	pag.201

---

## Introduzione

La pianificazione strategica compie 10 anni.

All'inizio del secondo millennio, e in una stagione di riforma amministrativa e di rinnovamento politico dei governi delle città, la pianificazione strategica era accolta da sindaci e nuove élite locali capaci di assumere un impegno e di attivare nuove sfide, come una possibile risposta alla crisi di un modello di regolazione locale (politica e amministrativa) delle città italiane; dovuta a sua volta alla crisi di rappresentanza politica e della democrazia rappresentativa, alla scarsità delle risorse economiche, alla società sempre più frammentata che chiedeva risposte diversificate a bisogni eterogenei, ed anche alla tendenza europea al regionalismo che relegava ancora una volta le città ad un ruolo marginale nella definizione della politica urbana nazionale ed europea.

Individuare, per mezzo del piano strategico, una visione condivisa di sviluppo, in una dimensione di area vasta e di medio-lungo periodo, di integrazione delle politiche e di dialogo tra gli interlocutori del territorio, faceva intravedere la possibilità di superare i limiti (di efficacia, efficienza e legittimazione) della pianificazione tradizionale (non solo urbana) e di costruire un modello di governance in grado di rafforzare la capacità di governo delle città e il loro riposizionamento in Italia e in Europa.

Nel 2000 Torino, trasferendo il modello Barcellona, approvava il primo piano strategico italiano. La seguiva a ruota un primo nucleo di città: La Spezia, Firenze, Pesaro, Trento, Verona e Venezia. E poi negli anni a venire i piani strategici si diffondevano su tutto il territorio nazionale, con un picco dal 2006 al 2008 dovuto all'entrata in scena di molte città del Sud Italia, va detto, per la maggior parte sulla scia di incentivi del governo centrale. Intervento che, da un lato, mostrava il livello centrale di governo assumere il valore del piano strategico come strumento programmatore di nuova generazione, dall'altro, faceva, e fa tuttora, discutere sul rischio di svuotare i piani di alcuni dei suoi tratti caratterizzanti (in primo luogo la natura volontaristica e intrinsecamente politica del pianificatore). Oggi sono una quarantina le città (grandi e medie, piccoli centri e associazioni di comuni) che adottano il piano strategico. Città che, accanto alle ragioni di fondo appena citate, sono approdate alla pianificazione strategica anche per motivi più contingenti, riconducibili alla crisi di identità e alla necessità di ritrovare una vocazione territoriale come è

---

avvenuto a Torino, La Spezia e Lamezia Terme; per gestire un forte cambiamento di scenario socio-economico che richiedeva di valorizzare la vocazione tradizionale innovandone gli elementi di eccellenza (si pensi soprattutto alle città d'arte Firenze e Venezia); per affrontare la globalizzazione economica e la richiesta di competitività internazionale come in molte città medie storicamente ricche e con alta qualità della vita (Trento, Bolzano e Ferrara ad esempio); per ricostruire un tessuto sociale e un senso di appartenenza al territorio in realtà con capitale sociale e relazionale estremamente disperso, come è il caso di Bari e di Napoli; per costruire un expertise di alto livello capace di gestire processi decisionali complessi e accedere a finanziamenti per realizzare opere pubbliche (per lo più infrastrutturali) come è avvenuto per la maggior parte delle città meridionali. I singoli piani hanno storie proprie, con alcuni elementi in comune (in primis lo stile e la forma del documento di piano) ma contesti, percorsi e caratteristiche diversi che non hanno di certo delineato un modello unico di pianificazione strategica. Nonostante la varietà di pratiche e di esperienze, tutte però sembrano essersi trovate prima o poi a fare i conti con alcune criticità diffuse che hanno messo in crisi l'efficacia del piano: il rapporto tra sviluppo e territorio, tra governance e governo, tra interazione strutturata e partecipazione allargata, tra costruzione della visione e avvio dei progetti, tra dimensione fisica e dimensione socio economica, tra programmazione strategica e programmazione tradizionale, tra leadership del piano e leadership istituzionale.

Al di là di questi nodi, che le città comunque in vario modo affrontano, a decretare il malessere della pianificazione strategica interviene oggi soprattutto il clima politico-amministrativo fortemente mutato rispetto a dieci anni fa, non solo in Italia. La crisi del decentramento e il processo di ricentralizzazione in atto, la perdita di autonomia politica e l'attacco finanziario delle amministrazioni comunali da parte dei governi centrali stanno mettendo nuovamente a dura prova le città. È sicuramente in questa cornice che va letto il rilancio dei piani strategici laddove le città (è il caso di Venezia e di Pesaro) cercano di rafforzarli come strumenti per aggregare intorno a sé vere e proprie coalizioni locali di sviluppo in grado di definire la politica urbana e portare a termine risultati visibili e duraturi. Ma è anche in questa dimensione che vanno letti i casi di Verona e Firenze, due delle città storiche dei piani strategici, che hanno invece interrotto l'esperienza (l'una nel 2007, l'altra nel 2009) al momento in cui

si sono conclusi i cicli politici amministrativi che l'avevano promossa. I pianificatori, gli operatori delle città, gli esperti e gli studiosi si interrogano oggi più che mai sul valore e sul ruolo dei piani strategici alla luce dei nuovi scenari, ben consapevoli che la pianificazione strategica si è rilevata un'attività di equilibrio instabile tra processi politici e pratiche tecniche che ha bisogno di leadership e investimento politico, ma anche di conoscenze tecniche, strutture di implementazione e buone ipotesi progettuali. È opinione diffusa che i piani devono essere "rivisti e corretti" in nuove modalità di governo, essere volti innanzitutto a rafforzare la cooperazione orizzontale e verticale e a raccordare il territorio sostenendo una integrazione più efficace con i livelli di governo sovralocali, con le altre città, italiane ed europee, con il governo centrale e con l'Unione. La pianificazione strategica, dunque, come percorso di elaborazione della "strumentazione strategica", di costruzione della cassetta degli attrezzi per rendere possibile l'azione di governo, la definizione delle strategie di sviluppo e la selezione delle priorità di intervento.

Soprattutto in questo momento, in cui è in corso una riflessione critica sul ruolo delle città e sui processi innovativi di governo urbano in tutta Europa, ReCS e le sue quaranta città hanno il compito difficile di ricercare nuove forme di legittimazione e consolidamento dei piani strategici, a livello locale, nazionale e comunitario. Per far questo ReCS intende partire da un bilancio complessivo di dieci anni di esperienze di pianificazione strategica, attraverso una valutazione, più che dei contenuti specifici, della loro dimensione di strumento e di forma di azione pubblica innovativa.

ReCS ha sempre sostenuto la valutazione dei piani, se indirizzata a tenere sotto controllo le questioni rilevanti e a tenere acceso un dibattito sulle finalità dell'intero processo, come parte integrante del fare pianificazione strategica. Valutare per misurare il miglioramento della città e i cambiamenti intervenuti nella governance locale, per disporre di informazioni utili a correggere in corso d'opera i processi di sviluppo avviati, per verificare l'attualità degli obiettivi e l'impatto delle politiche sul sistema locale; ed anche per assicurare la visibilità dei risultati raggiunti, mantenere viva la tensione degli attori coinvolti nella pianificazione, rafforzare la credibilità del processo e l'affidabilità dell'Amministrazione pubblica che ne è il promotore. Una valutazione dunque che rappresenti soprattutto un momento di riflessione delle città con se stesse e un'occasione per migliorarsi, riorientare e aggiustare, se necessario, le azioni di governo.

---

Sono serviti i piani strategici alle città? E a cosa? Dove hanno avuto successo e dove sono falliti? E perché? A che punto sono arrivati? E dove stanno andando? Sono le domande a cui in questo Quaderno si cerca di rispondere, restituendo alcuni dei momenti più significativi di riflessione e di studio delle esperienze italiane promosse da ReCS e dalle sue città. Ovviamente le considerazioni che emergono non hanno la pretesa di essere risposte complete né definitive. Serviranno, però, ad arricchire il ragionamento sul significato e sul valore della pianificazione strategica oggi, sulle sue criticità e sulle sue potenzialità per accompagnare le città a costruire strategie efficaci di consolidamento e irrobustimento di tali pratiche, all'interno dei nuovi scenari e delle nuove esigenze di governo dei territori, nel contesto italiano e nel quadro internazionale.

#### Nota alla lettura

Oggi forse per la prima volta è possibile fare il punto sui piani italiani. Innanzitutto perché abbiamo i percorsi da osservare (sono quasi una ventina le città italiane che fanno pianificazione strategica da più di un quinquennio) e ReCS ne è un osservatore privilegiato: l'attività di progettazione e di convegnistica nazionale e internazionale e il confronto con le più importanti città europee dei piani strategici, la realizzazione del manuale insieme a Cantieri<sup>1</sup> e la collaborazione negli anni con il Forum PA, sono tutti momenti che hanno permesso di tenere costantemente sotto osservazione il quadro della pianificazione strategica in Italia e in Europa. In secondo luogo, perché ReCS ha affinato gli strumenti di valutazione: grazie anche all'impegno e al contributo costante di un comitato scientifico altamente qualificato, ReCS ha realizzato un'attività attenta e approfondita di identificazione di metodologie e approcci per la valutazione delle esperienze dei piani strategici delle città italiane (in parte contenuta nel primo Quaderno di questa collana<sup>2</sup>). Infine, perché ReCS possiede un patrimonio ricco e rilevante di analisi, studi di caso, di informazioni sulle pratiche e sui fabbisogni formativi delle amministrazioni rispetto ai temi della pianificazione strategica e

---

<sup>1</sup>"Analisi e strumenti per l'innovazione – La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori" (Roma, 2006).

<sup>2</sup>Pianificazione Strategica: Istruzioni per l'uso. Quaderno 1, *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, a cura di Turiddu Pugliese (Firenze, maggio 2007).

del territorio, così come detiene un patrimonio di interlocutori privilegiati della pianificazione strategica, che hanno consentito di accompagnare il dibattito, la ricerca e le singole città nei loro percorsi di valutazione.

Il primo capitolo riporta per intero lo studio affidato al Dipartimento di Architettura e Pianificazione-DiAP del Politecnico di Milano che ci restituisce sì l'indagine sul campo di una decina di città medie, ma anche un quadro interpretativo accurato dei processi di pianificazione strategica ed una ricca e utile lettura di insieme delle esperienze. È opportuno segnalare che lo studio non ha riguardato alcune delle esperienze più note e significative di piani strategici (Firenze, Venezia e Torino) poiché queste hanno autonomamente proceduto a costruire percorsi di (auto) riflessione e valutazione. Mentre, però, i percorsi di Firenze e Venezia sono stati avviati e seguiti da ReCS e per questo trattati nel capitolo successivo, Torino si è scelto di escluderla dalle città qui indagate poiché l'associazione Torino Internazionale nel 2004, in fase di revisione del primo piano strategico, aveva condotto una valutazione approfondita già resa nota nei rapporti preparatori alla stesura del secondo piano strategico.<sup>3</sup>

Il secondo capitolo descrive i percorsi di valutazione autonoma di Firenze e Venezia, avviati nell'ambito di momenti più ampi di revisione del piano strategico. In entrambi i casi, rispettivamente nel 2008 e nel 2009, ReCS ha promosso una valutazione in itinere volta, in particolare, a verificare la capacità degli attori principali coinvolti nel processo di costruzione della governance metropolitana e di messa in rete e implementazione delle politiche, e che ha rappresentato un prezioso contributo all'intero processo di valutazione delle città.

Il terzo capitolo, infine, propone il punto di vista degli amministratori, che ReCS in più occasioni ha cercato di intercettare e a cui ha dedicato due momenti di confronto diretto (una tavola rotonda di un convegno e un forum on line) dove sono emerse sollecitazioni suggestive da parte di sindaci, assessori, dirigenti, tecnici e politici delle amministrazioni comunali impegnati nella pianificazione strategica.

---

<sup>3</sup>Il riferimento è in particolare al volume *Scenari per il sistema locale. Valutazioni sul Piano Strategico di Torino e sulle prospettive di sviluppo nell'area metropolitana* (Torino, 2005).



**CAPITOLO 1**  
**I piani strategici alla prova**



# 1. I piani strategici alla prova

*a cura di G. Pasqui, S. Armondi, V. Fedeli<sup>1</sup>*

## Premessa

Questo capitolo del Quaderno ReCS restituisce l'attività di ricerca realizzata da un gruppo di lavoro del DiAP (Dipartimento di Architettura e Pianificazione) del Politecnico di Milano per conto della Rete delle Città Strategiche (ReCS) sul tema della ricostruzione e dell'analisi delle esperienze di pianificazione strategica attivate dalle città italiane.

La ricerca qui descritta si propone dunque di ampliare l'indagine sull'esperienza dei piani strategici, assumendo come sfondo teorico la riflessione italiana e internazionale sul senso e sull'efficacia dei processi di pianificazione strategica e assumendo che quest'ultima si configuri come una attività complessa e articolata, irriducibile a modelli definiti e fortemente dipendente dal contesto e dalle strategie degli attori coinvolti.

Di conseguenza, in questa prospettiva l'interpretazione degli obiettivi e degli esiti di un piano strategico non può significare (esclusivamente o prioritariamente) analizzare il grado di realizzazione delle azioni che il piano prevede: si tratta piuttosto di comprendere l'insieme degli esiti diretti e indiretti del piano, a sua volta pensato come un fascio di azioni, operazioni, forme di interazione collocate in un contesto più ampio.

## Gli obiettivi e il campo di indagine

Lungo questo asse di ragionamento la ricerca si propone tre obiettivi principali:

- alimentare la riflessione e la discussione informata sulle esperienze di pianificazione strategica in Italia, partendo dall'assunto che, dopo una fase fortemente propulsiva, per molti aspetti alle nostre spalle, oggi attori e promotori coinvolti in processi di pianificazione strategica abbiano bisogno di comporre un set condiviso di riflessioni e valutazioni anche per ricostruire un senso ed una prospettiva a questa variegata famiglia di pratiche;

---

<sup>1</sup>DiAP-Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano.

- approfondire la riflessione su cosa significhi valutare gli esiti di un piano strategico e su quali dimensioni sia necessario depositare l'attenzione (effetti sul pattern di governance locale, effetti sul governo urbano; effetti sulle policy in atto o in via di attuazione; effetti sulle forme di razionalità, sulle strategie e sulle capabilities degli attori coinvolti, etc.);
- definire, a partire da questo approccio centrato sulla varietà, un protocollo di ricerca empirica che consenta alle città della Rete e a tutti gli attori interessati di costruire un set condiviso di giudizi e valutazioni sulle esperienze compiute.

Sulla base delle indicazioni della ReCS, e in ragione delle risorse disponibili, si è dunque scelto di realizzare la parte empirica dell'indagine concentrandosi l'attenzione su alcune delle esperienze più mature di pianificazione strategica attivate da città aderenti alla rete, escludendo quelle che avevano già attivato autonomamente percorsi di valutazione.

Inoltre, si è scelto di concentrare l'attenzione sulle città medie, sia in ragione della loro rilevanza nel contesto italiano, sia per la specificità dei processi di governo che caratterizzano questi contesti urbani negli ultimi venti anni.

Per queste ragioni i casi oggetto di studio fanno riferimento a una decina di esperienze (Comuni Copparesi, Cuneo, Jesi, Pesaro, Piacenza, Prato, La Spezia, Trento, Verona), che sono state analizzate sulla base del protocollo di indagine descritto di seguito in questo capitolo.

### Le fasi della ricerca e i contenuti del capitolo

La ricerca, avviata nel marzo del 2009, si è strutturata in tre fasi, caratterizzate dalle seguenti operazioni di ricerca:

- una prima fase nella quale si è definito il framework teorico della ricerca. Si sono prese le mosse dall'analisi della letteratura italiana e internazionale sulla pianificazione strategica, con particolare attenzione alle riflessioni volte a interrogare il nesso tra intenzioni, esiti ed effetti non attesi e non progettati del processi di pianificazione strategica nel contesto più ampio delle politiche urbane. Si è inoltre cercato di definire la prospettiva concettuale che potesse guidare l'indagine sulla base di una interpretazione più complessiva dei processi di pianificazione strategica e della loro natura intrinsecamente plurale e fortemente dipendente dal

---

contesto d'azione e dalle intenzioni delle reti di attori in essi coinvolte. Si è infine messa a fuoco la metodologia dell'indagine sul campo<sup>2</sup>. Questa parte dell'attività di ricerca è specificamente sintetizzata nel paragrafo 1.1 "Chiavi di lettura e riferimenti";

- una seconda fase, dedicata all'indagine sul campo relativa a processi di pianificazione strategica nelle città oggetto del lavoro. La ricostruzione e l'interpretazione dei casi, basata sull'analisi di materiali secondari e sulla realizzazione di un numero limitato di interviste in profondità per ciascuna delle città analizzate, ha permesso di ricostruire sinteticamente delle "monografie" per ciascuna città, restituite qui nel paragrafo 1.2 "Esperienze". Questa indagine ha potuto anche avvalersi delle risposte date on-line dai protagonisti dei piani strategici indagati nel Forum attivato su questi temi della ReCS nel proprio sito; un'ultima fase di rivisitazione critica dell'indagine sul campo, attraverso la quale si è cercato di offrire una lettura d'insieme delle esperienze e, pur senza eccessive generalizzazioni, alcune indicazioni sull'insieme dei processi di pianificazione strategica attivati nel nostro Paese. Queste conclusioni sono sintetizzate nel paragrafo 1.3.

---

<sup>2</sup>Questa prima fase della ricerca è stata restituita nel Rapporto di ricerca "La valutazione dei piani strategici delle città italiane: contesti, intenzioni, esiti" presentato al Convegno annuale della ReCS tenutosi a Prato il 5 maggio del 2009.

## 1.1 Chiavi di lettura e riferimenti

### 1.1.1 Alcuni elementi per un quadro concettuale

La natura diversa e molteplice delle pratiche di pianificazione strategica attivate in Italia nel corso dell'ultimo decennio è stato oggetto di diverse esplorazioni quantitative e qualitative e, al tempo stesso, di diverse valutazioni. I piani promossi da 5 Province italiane, i 13 promossi da alcune delle maggiori città italiane, i 10 promossi da forme di cooperazione intercomunale e un'altra cinquantina di casi promossi da Comuni di varia dimensione (collocati al di sopra dei 100.000 abitanti) secondo i dati forniti da un rapporto Rur-Censis del 2007, sono stati oggetto di interpretazioni molto diverse. Queste esperienze e queste interpretazioni costituiscono in questo senso un patrimonio di ricerca operativa di particolare rilevanza per gli osservatori esterni, ma anche in qualche misura per i protagonisti di queste esperienze.

Si tratta di un patrimonio all'interno del quale sono riconoscibili e distinguibili situazioni molto diverse per storia, caratteristiche, fase: tra esse si collocano ad esempio sia i piani attivati in forma volontaristica nel corso degli anni '90, sia quelli più recentemente avviati all'interno della cornice proposta dalla sperimentazione avviata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2005. Eppure questo largo patrimonio di situazioni presenta alcuni elementi in comune, rispetto ai quali anche i materiali prodotti dalla riflessione scientifica e disciplinare ci consentono di fare un po' di ordine, anche al fine di provare a muoversi nella prospettiva della valutazione critica di queste esperienze.

Proviamo dunque a strutturare una prima e parziale serie di riferimenti teorici proponendo tre chiavi di riorganizzazione della letteratura utili per capire con quali mosse di ricerca e sulla base di quali ipotesi di lavoro procedere.

Una prima famiglia di riflessioni prova a discutere di pianificazione strategica a partire dalle aspettative rispetto allo strumento *piano*: si tratta in generale di testi che partono dalla crisi in termini di efficacia e efficienza, ma anche legittimazione, della pianificazione (non solo urbana) tradizionale – e quindi non limitata solo alle trasformazioni fisiche, sociali ed economiche, oltre che politiche, territoriali e istituzionali che la città contemporanea ci propone, ma che attiene ad esempio anche a campi

quali la pianificazione economica. Al centro dell'attenzione di questo tipo di letteratura si colloca la necessità di fare i conti con la crisi del modello della razionalità decisionale e di trattare situazioni complesse e caratterizzate da forte incertezza (si pensi ai contributi di Bryson et al., 2004). Se i punti di partenza proposti dalla pianificazione aziendale stanno da tempo stretti a chi si occupi oggi di pianificazione strategica nel campo urbano (Calvaresi, 1997), è vero che alcune delle argomentazioni prodotte in quel campo continuano ad informare parte della discussione, ma anche delle pratiche e a produrre una serie di approcci che appaiono essenzialmente impegnati nella codificazione di nuove sequenze di operazioni tese a superare i suddetti problemi.

Rispetto agli esiti di questi tentativi, la letteratura esprime diverse perplessità: da un lato c'è chi evidenzia che le nuove codificazioni ripropongano dispositivi basati su una sequenza lineare tra conoscenza e azione e un approccio di tipo comprensivo, oltre che ad una impostazione top-down e mono-attoriale dell'azione. In altre parole, questi approcci sono viziati dalla riproposizione di un approccio tradizionale alla pianificazione, argomentato sulla base di nuove cornici retoriche e argomentative. Dall'altra c'è anche chi evidenzia che il modello di piano prodotto nelle situazioni anche più innovative non ha nulla a che vedere con il piano stesso e disattende allo stesso modo le aspettative rispetto alla ricerca di nuova efficacia e legittimazione del piano: è nota la posizione di Friedmann (2004) che sostiene che parte della produzione di piani strategici potrebbe non avere 'diritto' a rientrare nella famiglia dei piani. Si tratterebbe di studi, che solo in un certo senso riescono a incidere operativamente, pur avendo spesso valenza simbolica e culturale.

Accanto a queste posizioni che si concentrano sul piano come dispositivo tecnico-decisionale da ripensare, ve ne sono altre che convogliano la propria attenzione su altri tipi di aspettative che si riflettono in pratiche strategiche di pianificazione, per molti versi eccentriche rispetto a quelle tradizionali.

Nella letteratura internazionale, Patsy Healey (2007), che ha progressivamente circoscritto la propria riflessione dallo "strategic planning" allo "strategic spatial plan making", ne propone una interpretazione come processo di produzione di nuove idee e nuovi processi capaci di portarle avanti. Questa interpretazione guarda alla dimensione di processo sociale, piuttosto che di esercizio tecnico, del piano, come attività che si pro-

pone di mettere in relazione le azioni individuali, i processi sociali, il potere dei sistemi di forza economici e organizzativi, l'organizzazione politica e le dinamiche sociali, oltre che le forze naturali. In questo senso il riferimento alla pianificazione strategica assume la dimensione processuale e sociale come nodo chiave rispetto a cui sviluppare un diverso approccio al tema dell'azione, non solo pubblica, oltre che al trattamento dello spazio e del tempo. In questa linea si colloca anche, pur provenendo da altri tipi di riferimenti teorici, Jean Hillier (2008), secondo la quale la pianificazione strategica ha a che vedere con la produzione e rincorsa di traiettorie d'azione, piuttosto che con fini predefinitivi. Essa va intesa pertanto come una investigazione sperimentale delle possibilità del presente, basata sulla improvvisazione e sulla performance piuttosto che sulla dimensione normativa e prescrittiva, dove ciò che conta è più il viaggio che il punto di arrivo.

Nelle posizioni di Healey e Hillier, pur non coincidenti, sembra però interessante mettere in evidenza la proiezione verso l'innovazione e la sperimentazione, oltre che verso la dimensione processuale del piano, che conduce necessariamente ad una valutabilità e valutazione degli esiti del tutto diversa da quella che si può ancora ritrovare nella famiglia del primo tipo, oltre che ad ipotesi diverse di metodo e contenuti. Nel primo caso infatti gli effetti attesi (ma anche quelli inattesi) sono di tipo non necessariamente materiale, ma culturale e simbolico (variando dalla produzione di nuove cornici di senso, per arrivare alla produzione di una nuova cultura di governance, dunque allargando sensibilmente il campo degli esiti, anche a rischio di indebolirlo sensibilmente agli occhi di un osservatore tradizionale). Nel secondo si individua una nuova sequenza di pratiche, anche operative, capaci di fare i conti con le diverse aspettative, i diversi esiti attesi e modalità di azione. In questa stessa direzione Albrechts e Van den Broeck (2004) propongono di lavorare su quattro binari, da intendere in maniera interrelata: la produzione di visioni di lungo termine, ma al tempo stesso la promozione di azioni immediate, l'interazione con gli attori rilevanti, la conversazione sociale allargata. In questo approccio l'intreccio ricercato e proposto tra razionalità strumentale e strategica, quella valutativa e argomentativa rendono conto della complessità del metodo proposto.

Questi riferimenti scientifici vanno inseriti e rilette nell'ambito delle diverse culture e pratiche di pianificazione che hanno alle spalle (quella

inglese, quella americana e quella nord-europea) e nell'ambito di un dibattito disciplinare (quello della *planning theory*, che in esse trova specifico significato e ruolo), ma di fatto esse aiutano a spostare l'attenzione dal piano, come strumento, alle aspettative e alle questioni urbane rispetto alle quali il piano è una delle risposte possibili, non l'unica. Tanto che pur parlando ancora di piano si indicano cose molto diverse; cose che con la pianificazione in senso stretto (spaziale e urbana) sembrano avere poco a che fare e, che anzi, secondo alcuni osservatori costituiscono un problema, in qualche caso una contraddizione. Come scrive Luigi Mazza ad esempio: "il tema del futuro e dello sviluppo, il tema del rapporto tra governo e governance, il tema del rapporto tra dimensione fisica e dimensione socio-economica, tra territorio e sviluppo [che] appaiono utili per mettere in luce le ragioni del disagio attuale della pianificazione strategica" (Mazza, 2009, p. 125). In altre parole proprio alcune delle questioni rispetto alle quali i piani strategici hanno proposto degli spostamenti rispetto alla pianificazione tradizionale sembrerebbero costituire anche alcuni dei nodi irrisolti dello stesso approccio strategico alla pianificazione.

Da un lato infatti rispetto alle tre questioni proposte da Mazza, anche in Italia molte esperienze e riflessioni di secondo livello hanno provato ad esempio a guardare ad essa come pratica immaginativa, costruzione di una visione condivisa che produce immagini di un futuro possibile, le consegna alla discussione pubblica, perché vengano appropriate, modificate, interpretate, discusse. Un caso significativo, in questa direzione, è stato il Progetto Strategico "Città di città", promosso dalla Provincia di Milano ed esplicitamente pensato e disegnato come occasione di animazione culturale che alimenta il dibattito sul senso e il significato dei problemi e delle politiche possibili per la regione urbana milanese, come evento mobilitante che propone una sequenza, solo in parte progettabile, di occasioni, eventi mobilitanti (Balducci, Fedeli, Pasqui, 2010; Provincia di Milano-DIAP 2009). D'altra parte però molte di queste stesse esperienze hanno evidenziato i limiti, la fragilità, le difficoltà di operazioni di costruzione di senso nel fare interagire dimensione fisica, sociale ed economia, ma anche nel l'affrontare la prospettiva della governance.

Seguendo percorsi in parte diversi, Paolo Perulli, partendo dall'importanza di aprire al dialogo il progetto della città (Perulli, 2004), ha proposto una diversa accezione di pianificazione strategica, intesa cioè come forma di democrazia deliberativa. Le ragioni di un interesse verso questo tipo di

approccio risiederebbero in particolare nella necessità di trovare modi per superare il potere di veto decisionale, per fare fronte alla necessità di distribuire l'incertezza e di gestire il rischio, e infine generare vantaggi attraverso la co-produzione di politiche pubbliche. E cioè in altri termini nel passaggio dalla logica del contratto a quella della associazione, privilegiando la produzione di processi simultanei piuttosto che sequenziali, capaci di fare i conti con contratti "multilaterali e policontestuali". A partire da questo punto di vista Perulli ha proposto di metterne a fuoco, anche nella valutazione oltre che nella progettazione di queste esperienze, il carattere volontaristico, l'approccio incrementale e pragmatico, il carattere di azione autoriflessiva condotta sulla società locale, l'attenzione al trattamento delle questioni controverse, piuttosto che alla stabilizzazione degli obiettivi, l'interesse a produrre scenari in maniera non lineare e a definire corsi d'azione possibili e opzioni aperte piuttosto che a definire futuri desiderabili. Innovazioni di processo oltre che di prodotto in cui il carattere sperimentale è prioritario. Mentre dal punto di vista della governance, questo approccio si dimostrerebbe capace di costruire nuovi sistemi di governo, attivando processi di apprendimento sociale, senza ridurre la complessità, ma rendendola affrontabile a partire dalla produzione di nuove cornice cognitive – provando a passare da istituzioni permanenti a contratti temporanei e provvisori, anche al fine di arrivare a prospettare, insieme ad essi, delle possibili soluzioni.

Nella letteratura nazionale e internazionale sulla pianificazione strategica una certa attenzione è stata dedicata ad elencare i diversi motivi e ragioni che hanno spinto diverse città in Italia e all'estero ad attivare simili esperienze. Tra questi ricorrono la necessità di competere tra città, la disponibilità finanziaria ridotta dello stato, una nuova attenzione alla dimensione ambientale, la crescente rilevanza delle identità regionali, l'emergere di forme di governance multilivello e la riorganizzazione delle agende locali, la ricerca di nuovi modelli di integrazione delle politiche territoriali, il diffondersi di nuovi principi di pianificazione grazie alla UE, la necessità di dare risposta ad alcuni problemi locali pressanti, la necessità di porre rimedio alla frammentazione decisionale e alla crisi di efficacia dei piani. Se da una parte queste ragioni costituiscono una sorta di sfondo comune rispetto alle esperienze avviate, la loro disamina ci aiuta solo parzialmente a capire in che senso la pianificazione strategica si colloca in maniera innovativa rispetto ad esse. In altre parole questo tipo di

riflessione rimanendo troppo attaccata ai contenuti, racconta solo relativamente in che misura si dispiega un approccio di tipo strategico. Risultano allora forse più significative, proprio ai fini di una operazione di valutazione come quella che qui si propone, le riflessioni di Carlo Donolo (2003), il quale definendo il piano strategico come un tema di policy, un rischio che un imprenditore politico si assume, ha individuato alcuni anni fa le ragioni del diffondersi di questo approccio nella percezione diffusa di una svolta necessaria, all'interno di un generale momento di riforma amministrativa che ha aperto in una certa stagione alcuni spazi inediti di movimento, non codificati in strumenti e forme di azione pubblica definiti. In questo senso riprendere la riflessione di Donolo ci aiuta a collocare storicamente questa serie di esperienze e a porci in generale il problema della valutazione di una stagione di politiche: alcune di questi processi infatti, con le parole di Donolo, si sono collocati in momenti speciali in cui l'emergere di nuove forme di coesione sociale, di intelligenze latenti da valorizzare, di risorse mobilitabili, di un sufficiente numero di attori capaci di assumere un impegno e di attivare nuove sfide, e una nuova ricerca del consenso, non in forma permanente ma situata, hanno prodotto particolari momenti di attivazione. In una stagione per altro legata all'emergere di alcuni temi: la vivibilità (definita come disponibilità di beni pubblici e beni comuni); la coesione (dove la differenza è una possibilità da percorrere); della sostenibilità e della capacità (inteso come il potenziamento dei potenziali degli individui e delle organizzazioni).

Dunque, la letteratura italiana evidenzia come i processi di pianificazione strategica si collochino in un campo nel quale sono presenti molteplici aspettative e proiezioni: anche Mazza, definiva qualche anno fa la "pianificazione strategica" come azione politica e tecnica volontaria volta alla costruzione di una coalizione intorno a linee strategiche condivise, sottolineandone la natura informale, il ruolo svolto dalla produzione di una visione di insieme, durevole e selettiva, ma anche condivisa (Mazza, 2004), l'interesse a collocarsi a ridosso della intelligenza della società, con un approccio che riprende posizioni e ipotesi di lavoro legati all'incrementalismo (Lindblom, 1979) e a una teoria non euclidea della pianificazione à la Friedman (Balducci, Fedeli, Pasqui 2010). Aspettative rispetto alle quali questa ricerca vuole provare a costruire una mappa

esplorativa, capace di verificare a distanza di alcuni anni se gli elementi di novità e innovazione che la riflessione disciplinare ha ricercato di evidenziare abbiano avuto un ritorno nelle pratiche avviate e in corso. Anche perché alla pianificazione strategica, seguendo ancora Perulli (2004) si chiede “di agire come una indagine aperta, un indagine esplorativa, capace di essere una sorta di politica costituente, che non riduce la complessità, ma al tempo stesso produce cornici di senso”.

Nel fare questo si assume da un lato l'ipotesi proposta da Bruno Dente (2007) nel primo quaderno ReCS dedicato alla valutazione dei piani strategici e cioè che se nello specifico: “non esiste un modello unico di piano strategico, e quindi altresì un modello unico di monitoraggio e valutazione; in secondo luogo essendo buona parte degli approcci al monitoraggio ed alla valutazione basati su una concezione tradizionale della programmazione (tipicamente: il criterio di efficacia inteso come capacità di conseguire gli obiettivi), occorre ripensare tali strumenti di analisi nel contesto del piano strategico”. Dall'altro che nel valutare gli esiti di questa stagione devono essere tenute in considerazione le aspettative degli attori che ne sono stati protagonisti, ma anche la dimensione di innovazione di metodo e non solo di contenuti rispetto alla quale la stagione della pianificazione strategica è da passare oggi al vaglio.

Così, nel ragionare sugli esiti, si può anche provare a riflettere sulla capacità di reagire rispetto tanto a quelli attesi quanto a quelli inattesi che un approccio strategico alla pianificazione dovrebbe rifondare portare con se secondo alcuni studiosi: si veda in particolare la posizione del sinologo francese François Jullien (1998) nel “Trattato dell'efficacia”. Secondo Jullien il pensiero strategico non è quello che parte dalla situazione, per modellizzarla, ma quello che cerca di scoprirne il potenziale e come farne uso a partire da quella specifica e imprevedibile situazione all'interno della quale capita di ritrovarsi. Dove dunque è strategica un'azione che non solo rinuncia a calcolare in partenza gli esiti, ma riesce a tenere in considerazione anche gli effetti insorgenti e inattesi e a farne in qualche modo tesoro.

### 1.1.2. Prime ipotesi interpretative

#### I presupposti e le domande di ricerca

Le osservazioni proposte in questo paragrafo definiscono lo spazio concettuale in cui si collocano le operazioni di indagine empirica realizzate per questa ricerca. Tali operazioni dipendono da alcuni presupposti che, a loro volta, sono l'esito di una impostazione argomentata dal punto di vista teorico nel paragrafo precedente:

- la pianificazione strategica è un campo di *pratiche* di diversa natura (istituzionale, sociale, cognitiva, ...), irriducibile ad un quadro di riferimento unitario. Quando ci riferiamo alla pianificazione strategica indichiamo dunque processi e prodotti che non possono essere ricondotti ad alcun strumento formalizzato, sebbene ovviamente al loro interno vengano messi al lavoro una molteplicità di "government tools" (Salomon, 2002; Lascoumes, Le Galès, 2004) e di pratiche di governance;
- questa varietà di esperienze ha a che vedere sia con la molteplicità di contesti (e di problemi collettivi) che la pianificazione strategica si propone di trattare, sia con la pluralità di intenzioni che i promotori (e innanzitutto gli attori istituzionali e di governo) manifestano nell'attivazione, promozione e gestione di percorsi di pianificazione strategica. A sua volta tale varietà di contesi problematici e di intenzioni implica che lo sguardo valutativo debba concentrarsi su dimensioni diverse a seconda dell'incontro possibile tra problemi e intenzioni che caratterizza ciascun caso di pianificazione strategica;
- a questa pluralità di intenzioni e di problemi si associa necessariamente una molteplicità di effetti possibili, direttamente e intenzionalmente perseguiti dagli attori o esito inintenzionale e imprevisto del processo di interazione attivato. Ciò richiede una certa cautela sia nel riconoscimento degli effetti diretti e indiretti della pianificazione strategica nei contesti urbani interessati, sia la capacità di identificare con una certa precisione quella famiglia di esiti generativi, ossia capaci di identificare potenzialità inespresse ed emergenti nell'ambito del processo di pianificazione.

Se questi sono i presupposti da cui prende le mosse la costruzione del quadro di riferimento teorico, possiamo provare a proporre alcune domande che definiscono l'ossatura del ragionamento annunciato e il frame concettuale per l'attività di indagine empirica. Le domande sono le seguenti:

- *perché un piano strategico?* A partire da quale interpretazione del contesto urbano e delle sue criticità prende le mosse l'attività di pianificazione strategica? In questa prima domanda l'enfasi è dunque sulle intenzioni degli attori e sull'incontro tra queste intenzioni e diverse famiglie di problemi, assumendo che in contesti e in condizioni differenti i piani strategici possano rispondere a domande e fare cose molto diverse;
- *qual è il valore aggiunto del piano strategico?* Ossia, quali sarebbero state le conseguenze nel caso in cui un processo di pianificazione strategica non fosse stato attivato? Il senso di questa seconda domanda è volto a ricostruire gli elementi di "valore aggiunto" rispetto ad una matrice di problemi/obiettivi, cercando di identificare per quanto possibile chiaramente cosa dipende dal processo di pianificazione strategica e cosa invece da altri fattori del ciclo di vita delle città e del ciclo di policy che le ha caratterizzate. In definitiva, in questo caso la domanda valutativa centrale è rivolta ad interrogare il processo rispetto alle aspettative, anche plurali, che ha sollevato;
- *quali sono gli esiti* (diretti e indiretti, intenzionali o meno, positivi o eventualmente negativi) che il processo di pianificazione strategica ha prodotto per diversi attori e a più livello nel campo urbano di riferimento? Questa domanda, più classicamente valutativa, assume un senso diverso alla luce delle due precedenti, in quanto oggetto di interesse in questo caso non è tanto la realizzazione degli obiettivi dichiarati dal piano, quanto il riconoscimento di un "deposito" significativo del processo e dei suoi prodotti. Qui la domanda chiave è dunque riformulabile nel modo seguente: "(anche a prescindere dalle intenzioni) cosa è rimasto?"

### La domanda di piano

Una risposta alla prima domanda, relativa alla domanda di piano, presuppone un orientamento tra possibili intenzionalità consegnate dagli attori promotori al processo di pianificazione strategica e potenziali problemi che il contesto urbano propone in agenda e che il piano strategico si propone di trattare. È importante sottolineare da subito che sia le intenzioni, sia le famiglie di problemi che di seguito proviamo a identificare analiticamente non sono mutuamente esclusivi. Le classificazioni proposte di seguito devono dunque essere intese come chiavi analitico-interpretative,

utili a costruire adeguatamente la domanda valutativa, e non come categorie esclusive di lettura dei processi.

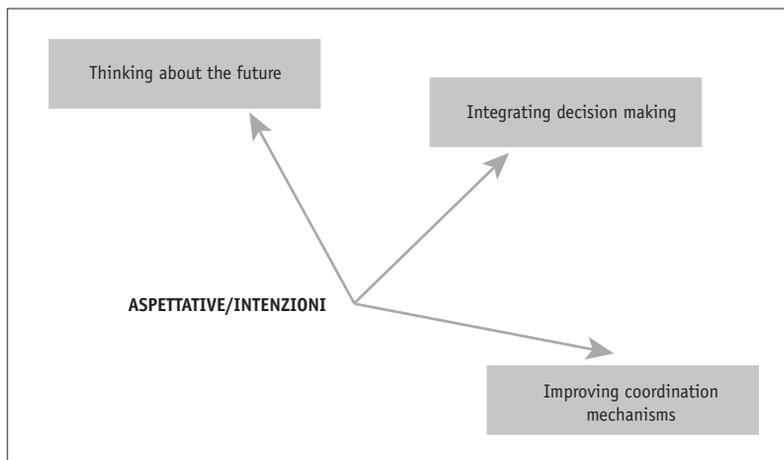
Sotto il profilo della domanda e delle intenzioni implicite o esplicite che intorno ad essa si coagulano, possiamo prendere le mosse dal contributo di Mintzberg (1994) che identifica tre ragioni principali per l'attivazione di processi di pianificazione strategica: costringersi a prendere in considerazione il futuro e non toglierlo dall'agenda nella gestione del quotidiano; assicurarsi il coordinamento (l'interazione) degli attori che sono coinvolti in una serie di scelte in quanto tra loro interagenti; garantirsi sistematicità e ordine (norme universali per decidere in maniera razionale) rispetto all'agenda delle questioni urbane rilevanti.

Potremmo ridenominare queste tre famiglie di obiettivi in questo modo:

- *thinking about the future*. L'enfasi in questa prima famiglia di obiettivi e intenzioni espresse è posta sulla costruzione di visioni di futuro per la città nel quadro di un progetto d'insieme per la città da parte dell'attore promotore (amministrazione, Sindaco, rete di attori, etc.). In questa prima declinazione si può immaginare il piano strategico come una interpretazione della città, dei suoi problemi e delle sue possibilità evolutive. D'altra parte, la vision può essere pensata anche come un ingrediente essenziale di un programma politico;
- *integrating decision making*. L'interesse, in questa seconda famiglia di obiettivi e di intenzioni, è rivolto alla costruzione di una rete/coalizione di attori (verticale e/o orizzontale) per le politiche urbane, rete che sia in grado di garantire maggiore efficacia all'azione di governo a partire da una integrazione (da un ispessimento o di una articolazione) dei network decisionali. In questa seconda declinazione il piano strategico può essere descritto come un dispositivo di governance;
- *improving coordination mechanisms*. L'attenzione, in questa ultima famiglia di obiettivi/intenzioni, è rivolta alla costruzione di uno o più dispositivi di coordinamento e/o di convergenza tra politiche settoriali intorno ad alcuni nodi cruciali per l'azione di governo urbano. In questa terza declinazione il piano strategico può essere osservato come un (insieme di) government tool(s).

Come già osservato, è assai probabile che in ogni processo reale possa essere riconosciuto un mix peculiare tra queste famiglie di obiettivi/intenzioni. Dal punto di vista concettuale, è dunque possibile collocare specifici processi di pianificazione strategica in uno spazio concet-

tuale nel quale il livello di rilevanza di ciascuna famiglia di intenzioni/obiettivi sia più o meno alta.



**Figura 1 - Lo spazio concettuale delle aspettative/intenzioni**

A fronte di queste famiglie di obiettivi e intenzioni espresse da parte dell'attivatore e promotore del processo (sia esso un singolo attore o una rete di attori), i diversi contesti urbani nei quali sono state sperimentate pratiche di pianificazione strategica sia nel contesto italiano sia in quello internazionale consegnano cluster di problemi tra loro riconducibili probabilmente ad almeno quattro categorie:

- problemi di *transizione urbana*, ossia di passaggio di fase tra modelli diversi di sviluppo e coesione sociale in condizioni di crisi di un modello di sviluppo storicamente consolidato e dell'assetto culturale e sociale ad esso connesso. Il riferimento è ovviamente, ma non esclusivamente, alle criticità connesse a modelli di sviluppo urbano basati su assetti d'impresa tradizionali (sia fordisti che di piccola e media impresa);
- problemi di *riposizionamento strategico*, ossia di ricostruzione, in un quadro di incertezza e ambiguità sulle forme possibili dello sviluppo a scala urbana e territoriale, di una missione/identità riconoscibile e condivisa in relazione a processi economici, sociali, istituzionali, etc. Il riferimento, in questo caso, è alle criticità emergenti in contesti

urbani soggetti a dinamiche inedite (non necessariamente traumatiche) che richiedono nuove forme di problematizzazione e nuove agende condivise, anche nella chiave della definizione o ridefinizione (in termini comparativi rispetto ad altri contesti territoriali vicini o lontani) di rappresentazioni e identità;

- problemi di *complessità e frammentazione decisionale*. In riferimento in questo caso è alla famiglia di problemi e di criticità connessa all'esistenza di una pluralizzazione dei poteri locali e delle competenze, alla compresenza di diversi livelli di governo rilevanti sia a scala orizzontale (tra amministrazioni comunali) sia a scala verticale (rispetto a livelli di governo sovraordinati o a poteri e attori di natura sovralocale) e, più in generale, alla governabilità in relazione ai fenomeni di frammentazione decisionale;
- problemi di *inefficienza degli strumenti ordinari di governo* delle trasformazioni urbane e, più in generale, delle politiche urbane. Il riferimento in questo caso è alla crisi di efficienza e di efficacia delle politiche ordinarie, siano esse di welfare o di governo del territorio (si pensi ai piani urbanistici e alle scelte di natura infrastrutturale, ma non solo), rispetto alle quali la pianificazione strategica sembra rappresentare una occasione di miglioramento delle performance delle politiche a fronte di una crisi profonda degli strumenti tradizionali.

Ancora una volta, è ovvio che in specifici contesti urbani si potranno dare contemporaneamente tutti (o molti) tra questi problemi. D'altra parte, il tipo di problemi prevalenti dipende anche dal tipo di città coinvolta e dalla fase del ciclo di vita politico-amministrativo entro la cui cornice si colloca l'attivazione del piano strategico. È importante sottolineare è che il tipo di ipotesi sulle possibilità d'uso della pianificazione strategica muta anche considerevolmente se le questioni principali che si vogliono trattare sono dell'uno o dell'altro tipo.

È dunque possibile costruire una matrice concettuale che associa intenzioni/obiettivi a famiglie di problemi. La collocazione di uno specifico piano strategico nell'una o nell'altra casella è ovviamente solo un esercizio analitico-interpretativo, ma può essere utile per mettere alla prova una strategia di osservazione dei processi che sia radicata sia nelle intenzioni dei promotori, sia nella percezione dei problemi rilevanti del contesto.

**Tabella 1 - La matrice problemi/obiettivi come chiave per comprendere la domanda di pianificazione**

PROBLEMI OBIETTIVI	transizione urbana	riposizionamento strategico	complessità e frammentazione decisionale	inefficienza degli strumenti ordinari di governo
Thinking about the future				
Integrating decision making				
Improving coordination mechanisms				

### Il valore aggiunto dei processi di pianificazione strategica

A valle della ricostruzione della domanda di pianificazione, la seconda dimensione che può essere utile affrontare riguarda il valore aggiunto dei processi attivati. In questo caso l'enfasi è sugli effetti intenzionalmente perseguiti e sulla capacità della rete di attori coinvolta nel percorso di pianificazione di "scartare" rispetto allo stato iniziale.

La domanda valutativa in questo caso è indirizzata a riconoscere, se esistenti, gli elementi di rottura che il processo è effettivamente stato in grado di produrre. Tale rottura degli equilibri consolidati può essere ricondotta a due dimensioni principali:

- la capacità di introdurre *innovazioni* (di processo, di prodotto o di agenda) nel contesto urbano, negli attori e nelle loro relazioni, ossia di perseguire un percorso di *sperimentazione*;
- la capacità di definire percorsi di *istituzionalizzazione* e formalizzazio-

ne dei risultati raggiunti, ossia di definire condizioni di *strutturazione* del processo e dei suoi esiti.

Ovviamente, sperimentazione/innovazione e formalizzazione/istituzionalizzazione sono tra loro connessi. Tuttavia, analiticamente è utile distinguerli in quanto la prima dimensione allude alla pianificazione strategica come processo continuo e generativo, fortemente dipendente da condizioni (interne o esterne al contesto) di disequilibrio che hanno motivato l'attivazione del percorso (e che spesso hanno caratteri di "eccezionalità"); mentre la seconda allude alla pianificazione strategica come insieme di dispositivi e pratiche capaci di consolidare forme (anche istituzionali) di trattamento di problemi (vecchi o nuovi) e di permettere un radicamento delle pratiche di pianificazione strategica entro contesti d'azione ordinari.

La dimensione dell'innovazione e quella dell'istituzionalizzazione definiscono dunque uno spazio concettuale sul quale è possibile misurare il valore aggiunto dei processi di pianificazione strategica in relazione a ciascuna delle tre famiglie di obiettivi/intenzioni.

È dunque possibile costruire delle matrici concettuali che presentano questa forma e che possono riferirsi a ciascuna delle famiglie di obiettivi/intenzioni espresse.

**Tabella 2 - Valore aggiunto in relazione agli effetti di innovazione e istituzionalizzazione**

Innovazione/sperimentazione	High		
	Low		
		Low	High
		istituzionalizzazione/ formalizzazione	

È importante sottolineare che gli effetti in termini di sperimentazione/innovazione e in termini di istituzionalizzazione/innovazione possono essere dunque assai diversi se ci si riferisce all'obiettivo della costruzione di visioni, a quello della definizione di nuovi meccanismi di governance o a quello della costruzione di strumenti di coordinamento. Dunque, il tipo di indicatori che la ricerca valutativa potrà attendersi nei tre casi è piuttosto articolato.

### La molteplicità degli effetti

L'ultima questione che la ricerca intende affrontare, e che richiama più direttamente le pratiche valutative ordinarie, attiene alla varietà di esiti e di impatti, diretti o indiretti, che è possibile riconoscere come "deposito" del piano strategico e del suo processo. Su quest'ultima domanda la ricerca empirica è chiamata a sorreggere e irrobustire queste prime ipotesi concettuali sulla base dell'osservazione empirica e delle interviste agli attori coinvolti direttamente nei processi. Per ora possiamo cominciare a distinguere alcune famiglie di esiti possibili, assumendo che essi possano essere stati direttamente perseguiti dagli attori oppure che possano essere starti l'esito non previsto dell'interazione di piano. Tra questi ultimi è inoltre interessante provare a riconoscere quegli esiti "insorgenti" e generativi, in grado di creare nuovi orizzonti di senso per l'azione degli attori e più in generale una nuova capacità da parte degli attori di costruire e definire emergent strategies, ossia strategie non pianificate che nel corso dell'azione traggono vantaggio da opportunità createsi strada facendo. Dal punto di vista della tipologia di esiti e impatti, proponiamo in questa fase di organizzarli in quattro famiglie:

- *cognitivi* (processi di apprendimento, meccanismi di cambiamento delle strategie e delle forme di razionalità degli attori, produzione di idee e progetti, aumento della creatività nella definizione di nuove soluzioni a problemi collettivi, assunzione di dispositivi di valutazione e monitoraggio delle politiche urbane, ...);
- *istituzionali* (forme di *institutional building*, processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione e degli Uffici comunali, esiti in termini di cooperazione verticale e orizzontale stabile, ...);
- *sui network* (partecipazione stabile di attori diversi al processo, attivazione di nuovi attori urbani, partecipazione bottom up e inclusiva da parte di attori precedentemente esclusi dai network decisionali, ..);

- *“materiali”* (progetti di diversa natura incubati, progetti effettivamente realizzati, depositi visibili e simbolicamente rilevanti del processo di pianificazione strategica, ...).

In termini generali la ricerca si propone dunque di riconoscere, in relazione alla domanda di pianificazione e al valore aggiunto prodottosi, gli esiti riconducibili a queste diverse categorie.

Tabella 3 - Famiglie di esiti riconoscibili nei processi di pianificazione strategica rispetto alla natura degli esiti			
	attesi	inattesi	di cui “insorgenti”
<b>cognitivi</b>			
<b>istituzionali</b>			
<b>di network</b>			
<b>materiali</b>			
...			

Infine, è opportuno riconoscere come le diverse tipologie di esiti possano essere anche poste in relazione a dimensioni significative sotto il profilo del contenuto delle politiche e dei processi attivati.

In questo caso è forse possibile distinguere tra esiti di diversa natura (cognitivi, istituzionali, di network, materiali) in relazione al focus prevalente: la crescita della competitività (attrattività rispetto a investimenti, funzioni ed eventi, dotazione di infrastrutture e di grandi servizi, etc.), della cura (produzione di beni pubblici, sostenibilità ambientale, qualità della vita e “abitabilità”) o della coesione (sociale e territoriale). Ancora una volta, è utile richiamare che questa distinzione è prevalentemente analitica, anche se utile a definire il “segno” generale degli esiti e degli impatti del processo di pianificazione strategica rispetto a interpretazioni (e retoriche) significative che lo sorreggono.

**Tabella 4 - Famiglie di esiti riconoscibili nei processi di pianificazione strategica rispetto al contenuto**

	<b>competitività</b>	<b>cura</b>	<b>coesione</b>
<b>cognitivi</b>			
<b>istituzionali</b>			
<b>di network</b>			
<b>materiali</b>			
<b>...</b>			

L'obiettivo dell'indagine empirica che sarà descritta nel paragrafo successivo è dunque, attraverso l'indagine ravvicinata dei processi di pianificazione strategica, di riconoscere una serie di possibili esiti che consentano anche di mettere a fuoco indicatori rilevanti delle diverse tipologie di esiti. Una anticipazione in questa fase di batterie di indicatori non sembra rispondere adeguatamente all'impostazione concettuale proposta, in quanto non sembra in grado di dar conto della rilevanza delle due prime fasi dell'osservazione: il riconoscimento della domanda di pianificazione e la messa a fuoco del valore aggiunto in termini di innovazione e istituzionalizzazione del processo.

### 1.1.3 L'indagine empirica: il protocollo di ricerca

L'indagine empirica realizzata nella fase centrale della ricerca si è basata sulla costruzione di un protocollo di indagine che è stato seguito nella ricostruzione di diversi casi indagati. Di seguito verranno richiamate le ragioni della scelta metodologica e le principali operazioni che il protocollo di ricerca ha previsto e realizzato.

Attività preliminari: individuazione di un referente sul territorio e prima raccolta di documentazione

Le prime mosse realizzate nell'analisi dei diversi casi indagati nella ricer-

ca si sono indirizzate a costruire un quadro conoscitivo relativo alla vicenda della promozione e implementazione dei piani strategici nelle diverse città. Si è trattato di un insieme di attività di raccolta di materiali di diversa natura (testi relativi al piano nelle diverse fasi, delibere e altri documenti amministrativi, materiali di valutazione, resoconti etc.), spesso scaricati dai siti direttamente dedicati alle esperienze di pianificazione studiate o dal sito di ReCS.

Gli obiettivi generali ai quali hanno risposto queste operazioni preliminari sono stati:

- raccogliere informazioni e redigere una prima rassegna di *documenti di riferimento* sul piano strategico;
- descrivere il *contesto territoriale e strategico di riferimento* del processo di pianificazione strategica;
- elaborare *prime ipotesi* da verificare e mettere in discussione attraverso i colloqui con gli interlocutori locali.

**Interviste:** la selezione degli interlocutori e la conduzione delle interviste

Le interviste hanno rappresentato uno strumento fondamentale per la realizzazione dell'indagine.

Nelle diverse città si è cercato di intervistare più attori, con riferimento sia agli amministratori (Sindaci, assessori, etc.) sia a tecnici (sia interni che esterni all'Amministrazione promotrice). Il numero di interviste per ciascuna città è stato tuttavia limitato: è dunque indispensabile specificare che le interviste sono state innanzitutto uno strumento di esplorazione e di riflessione, a partire dal quale sono stati posti interrogativi sui seguenti temi:

- la vicenda del processo di pianificazione strategica (attivazione, promozione e leadership, start-up, implementazione, eventuale divisione in fasi, conclusione del processo, percorsi di valutazione, prodotti, situazione attuale);
- la "domanda" di pianificazione strategica, con particolare attenzione al contesto in cui nasce il piano, alle questioni da cui prende le mosse, all'interpretazione dei problemi-opportunità della città che sorregge l'avvio del processo;
- il "valore aggiunto" del processo di pianificazione, in riferimento alle dimensioni di innovazione/sperimentazione o di istituzionalizzazione;
- gli effetti e gli impatti più rilevanti del processo di pianificazione stra-

tegica, distinguendo tra effetti cognitivi, istituzionali, di network, di attivazione di cantieri progettuali; tra effetti attesi (distinguendo tra i risultati raggiunti e quelli falliti) e inattesi (mettendo in evidenza gli effetti/impatti “insorgenti” e generativi); tra effetti legati alla dimensione della competitività (sviluppo economico, innovazione, attrattività); della coesione (sociale, territoriale) o della cura (ambiente, qualità della vita, abitabilità).

### L'analisi del caso

Per ciascuna città, sulla base delle informazioni e della documentazione raccolta, oltre che delle interviste, è stata costruita una descrizione sintetica articolata in due parti.

Nella prima parte, in modo molto sintetico, viene proposta una narrazione delle fasi più rilevanti vissute nel ciclo di vita del piano che metta in evidenza quando e perché è stato avviato; chi ha deciso di promuoverlo e con quali risorse; la “biografia scientifica” del piano strategico (la cultura professionale entro le quale si elabora il piano strategico); in quali sequenze si è articolato il processo di start-up (ideazione, realizzazione, implementazione, gestione); quali sono stati i nodi critici della e gli eventi principali della vita del piano, anche in relazione alle dinamiche del contesto; in quale stadio del ciclo di vita si colloca il piano attualmente. Nella seconda parte sono invece discusse le tre dimensioni valutative rilevanti:

- la “domanda” di pianificazione strategica in relazione a due assi: il tipo di problemi-questioni che attraverso il piano strategico ci si propone di trattare e il tipo di output, esplicitati o “velati”, che ci si propone di realizzare;
- gli elementi di “valore aggiunto” rispetto alla matrice di problemi/obiettivi, cercando di identificare che cosa dipende dal processo di pianificazione strategica e cosa invece da altri fattori del ciclo di policy;
- le famiglie di impatti/esiti/effetti che i piani strategici hanno generato in relazione a una pluralità di attori e dimensioni.

## 1.2 Esperienze

### 1.2.1 Comuni Copparesi: una sfida creativa alla pianificazione strategica<sup>3</sup>

#### Il processo

##### *Il contesto*

Il Piano Strategico dell'Associazione dei Comuni Copparesi (un'aggregazione di sei Comuni della provincia di Ferrara: Copparo, Berra, Jolanda di Savoia, Tresigallo, Formignana, Ro) rappresenta un'esperienza in qualche modo conclusa, della quale è difficile tracciare un bilancio, anche a causa di alcuni incidenti di percorso, indipendenti dalla vicenda del piano.

Il processo di piano è stato avviato nel 2002. Il tema di partenza è costituito da una questione di lieve entità. A fronte della tendenza, nell'arco di una decina di anni, se non intervengono fattori d'innovazione, la popolazione dei sei Comuni potrebbe risultare ridotta alla metà. Tale diminuzione avrebbe effetti potenzialmente devastanti sulla quantità e sulla qualità dei servizi pubblici, che i sei Comuni si troverebbero in grado di erogare, alimentando una ulteriore propensione all'emigrazione.

A partire quindi da difficoltà e dilemmi comuni, si è ritenuto di mettere in campo un percorso per definire, in modo organico e sistematico, le linee fondamentali condivise di sviluppo della società locale, insieme a tutti i soggetti economici, sociali e culturali del territorio.

Esempi di collaborazione efficiente erano già stati avviati nel territorio sovracomunale: l'evoluzione del progetto Medicina di Comunità, Agenda 21, Piani per la salute e il sociale, il progetto di "Fattorie Didattiche".

##### *L'avvio dell'esperienza*

Il piano è nato su base volontaria, da una consuetudine a lavorare insieme dei sei Comuni che fino al 1909 costituivano un'unità amministrativa. Nel 2001 viene siglata l'Associazione dei Comuni, che già gestivano in forma associata acquedotto e servizi sociali. Il promotori dell'iniziativa di piano sono stati i Sindaci dei sei Comuni dell'Associazione, con un ruolo di leadership svolto da Davide Tumiati, Sindaco di Copparo.

---

<sup>3</sup>Si ringrazia Stefano Farina, dirigente del settore Urbanistica e Lavori Pubblici del Comune di Copparo.

Tra i temi di maggiore rilevanza che giustificano l'avvio del processo di pianificazione strategica vi sono:

- l'arresto della tendenza consolidata alla diminuzione della popolazione in tutti i comuni della Associazione. In generale il territorio del Copparese continua a essere il polo di attrazione di attività economiche e di utilizzatori, ma è debole nel trattenere i residenti e nell'attrarre di nuovi;
- la revisione e l'aggiornamento degli strumenti urbanistici su obiettivi condivisi e coerenti tra loro per i comuni della Associazione. Gli obiettivi principali dell'attività di pianificazione del territorio sono: la rigenerazione dei centri storici presenti e la tutela del territorio agricolo e dell'ambiente in generale;
- il riuso delle aree dismesse e loro impiego per usi abitativi, servizi alle famiglie e alle imprese;
- il miglioramento della accessibilità al Copparese dal territorio circostante;
- il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nell'area, sotto il profilo sociale, culturale, ambientale ed economico, incluse le condizioni di competitività del fare impresa per le iniziative esistenti e le possibilità di accentuare la capacità attrattiva dell'area per gli investitori esterni, pubblici e privati;
- lo sviluppo dei settori di eccellenza, delle iniziative di carattere strategico per l'area, promosse da progetti già in essere o previsti da parte di enti, imprese e privati; sostegno delle iniziative pubbliche e private e degli eventi meglio rappresentativi del territorio dei sei Comuni della Associazione nella regione Emilia-Romagna, in Italia e nel mondo (aziende quali Berco, BBS e numerose altre di livello comparabile, luogo di agricoltura e turismo, storia, cultura e civiltà contadina, eventi speciali etc.), anche mediante l'individuazione di nuove iniziative collaterali idonee a consolidare i vantaggi competitivi presenti nell'area;
- il consolidamento delle risorse pubbliche disponibili e la razionalizzazione della gestione di servizi comuni; reperimento di risorse fiscali e contributi esterni aggiuntivi di livello regionale, nazionale ed europeo.

*Il ruolo dei consulenti: la svolta creativa*

Dall'inizio, il coordinatore della consulenza scientifica del piano strategi-

co è il prof. Gastone Ave dell'Università di Ferrara. In seguito (il 13 marzo 2002), quasi per caso, il processo di piano incrocia due nuovi consulenti: l'economista Pasquale Persico – Direttore del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche della Facoltà di Economia di Salerno – e l'artista Ugo Marano. Dopo alcune difficoltà, il rapporto con i due sconosciuti consulenti, dotati peraltro di un forte carisma, dà origine ad un entusiasmo che si diffonde tra i promotori del piano e che porta ad un vero e proprio rovesciamento creativo del percorso di pianificazione strategica ed ad un'ampia condivisione delle scelte. Come scrive Stefano Farina, dirigente dell'Ufficio tecnico del Comune di Copparo: "le intuizioni dell'artista, lungo il successivo percorso, diventeranno fatti, disegni, oggetti, altra poesia. L'incontro con altre modalità di espressione, così diverse dal linguaggio burocratico (o tecnocratico) degli specialisti, è indubbio che possa generare sconcerto, ma chiama le persone ad uscire dai sentieri battuti e le invita a liberarsi dalle limitazioni in cui spesso si sono autocostrette"<sup>4</sup>.

L'intervento di Marano e di Persico è dirompente nel campo della produzione di nuove immagini e di nuovi significati per i differenti contesti del territorio Copparese. Nel gruppo di lavoro relativo alla Linea strategica "Identità e sviluppo", Marano e Persico propongono risignificazioni territoriali e interrogativi relativi alle retoriche delle strategie con un vocabolario molto diverso da quello della "comunità di pratica" della pianificazione strategica. In particolare, il contributo dei due consulenti produce nuove immagini e nuovi temi quali ad esempio:

- l'invenzione della "settima città" (la città "moltiplicata" che nasce come valore aggiunto dal piano strategico, non mera sommatoria delle sei città dell'Associazione);
- la risemantizzazione di un territorio fortemente industrializzato ed impoverito con un nuovo lessico (Bosco d'Amore, Corpo d'Acqua, Battisteri Laici, Casa del Poeta, ...);
- la progettazione nelle Arti Applicate attraverso l'apertura di laboratori capaci di innescare processi tecnici profondi per la reinvenzione dei materiali e delle capacità, con la creazione di oggetti di grandi dimensioni e di alta qualità artistica (Vasaie del Po, Ricerca del Sacro, Architettura dei viventi).

<sup>4</sup>S. Farina, *Storie di (stra)ordinaria pianificazione*, Plectica, Cava dei Tirreni 2005, p. 59.

*Lo stile del piano*

Il Piano strategico dei Comuni Copparesi è composto da due prodotti:

- uno studio sulla situazione “attuale” dell’area, articolato in due volumi (il primo “L’indagine diagnostica” e il secondo “Il Laboratorio”);
- un documento sulle linee di intervento, obiettivi e singole azioni che i soggetti pubblici e privati intendono realizzare, ossia il documento di piano vero e proprio intitolato “Piano strategico 1909-2009. Sei campanili, ventisei piazze, un’utopia realizzabile”.

In ragione della struttura sovracomunale, nel piano è prevista una complessa architettura organizzativa che ripartisce le responsabilità tra i sei Comuni, con l’avvio di diversi strumenti di lavoro e interazione: un Forum per lo Sviluppo, un comitato tecnico scientifico, un comitato interistituzionale, una segreteria del piano, gruppi di lavoro tematici.

Il Piano è articolato in 6 linee strategiche, 26 obiettivi e 100 azioni. Le linee strategiche sono:

- Linea 1 - ricercare la nuova identità;
- Linea 2 - potenziare il governo sovracomunale, la finanza innovativa ed i diritti ai servizi;
- Linea 3 - affermare la sostenibilità ambientale quale metodo di programmazione;
- Linea 4 - migliorare le infrastrutture, la qualità urbana e i sistemi di comunicazione;
- Linea 5 - promuovere l’imprenditorialità e l’occupazione attraverso lo sviluppo della ricerca, della formazione e della valorizzazione del territorio;
- Linea 6 - ripensare i servizi alla persona.

La lettura dei processi che hanno portato alla elaborazione dei documenti definitivi e dei loro contenuti consente di evincere una dimensione molto originale del percorso svolto dai Comuni Copparesi. Gli elementi più innovativi, oltre ai contenuti di alcune linee d’azione sono relativi ai processi e sono i seguenti:

- L’analisi veloce. Molti piani strategici si sono invischiati nell’interminabile – e spesso inutile – fase iniziale di raccolta dei dati, dell’analisi SWOT. Nel Copparese si è privilegiata invece un’analisi “veloce” per verificare la correttezza delle impostazioni, svolgendo poi approfondimenti specifici;
- I Laboratori. A partire dall’assunto: “se non sai bene cosa fare apri un

laboratorio”, con il piano strategico erano stati avviati tre laboratori che prevedevano la partecipazione di soggetti molto diversi, non solo le rappresentanze, ma anche cittadini:

- un laboratorio tecnico, per la realizzazione del piano urbanistico;
- un laboratorio sui contenuti del piano strategico (che contiene al suo interno molti altri laboratori: Fabbrica creativa, Vasaie del Po, Finanza di città, Rete ecologica, ...);
- un laboratorio di animazione territoriale.

### *Il piano oggi*

Nel 2004 il Sindaco di Copparo, principale promotore del piano strategico, viene costretto a dimettersi – ingiustamente, come ha stabilito poi una sentenza di Tribunale di Ferrara – a causa di una denuncia relativa a presunte irregolarità nella nomina del segretario comunale Daniela Ori, che svolgeva anche il ruolo di Direttore del Piano strategico. Il processo del piano strategico appena approvato, viene così sospeso da questo evento inatteso.

Oggi si guarda alla realizzazione di un nuovo piano strategico che possa raccogliere e capitalizzare l’esperienza del ciclo precedente. In particolare, dopo approfondite riflessioni di alcuni degli attori coinvolti, diventate anche delle pubblicazioni<sup>9</sup>, si manifesta la volontà di investire nuovamente sul percorso di pianificazione strategica e di riprendere il metodo dei Laboratori. All’interno delle sei amministrazioni, sono stati eletti a giugno 2009, quattro nuovi Sindaci. L’obiettivo attuale è la redazione di un piano strutturale associato, da assumere come leva per riavviare il processo di piano strategico e per chiudere contemporaneamente il percorso che sancisce il passaggio dall’Associazione all’Unione dei Comuni Copparesi.

Oggi l’Associazione è dunque chiamata a misurarsi con l’elaborazione di due strumenti. Da una parte, il piano strutturale associato e, dall’altra, il piano strategico dell’Unione.

## Letture

### *Motivazioni, strategie, contesto*

L’esperienza di pianificazione strategica condotta nei Comuni Copparesi si

<sup>9</sup>S. Farina, op. cit.; P. Persico, *La città moltiplicata*, Plectica, Cava dei Tirreni 2004.

confronta con tipologie precise e circoscritte di temi e di problemi. L'Associazione dei Comuni aveva manifestato un'esigenza crescente di riconoscimento e di comunicazione delle proprie attività. A questo aspetto si è aggiunta la lettura di un calo demografico dei Comuni Copparesi. La domanda di pianificazione strategica sembra legata alla necessità di una riflessione sui possibili effetti del calo demografico, soprattutto per le ricadute di tipo socio-economico. Altri problemi riguardano:

- i limiti degli strumenti ordinari di governo, in particolare del piano urbanistico, nonostante i contenuti dei sei piani urbanistici comunali costituiscano il frame di riferimento per l'elaborazione del Piano Strategico;
- l'individuazione e l'integrazione delle diverse identità dei sei Comuni, in relazione ai tratti che uniscono il Copparese, per promuovere sviluppo del territorio.

L'ambito della domanda di piano sembra pertanto legata a problemi di riposizionamento strategico, di costruzione, in un quadro di incertezza sulle forme possibili dello sviluppo territoriale, di una missione riconoscibile dell'Associazione in relazione alla scala sovracomunale di intervento. Per l'Associazione era fondamentale uscire dalle singole particolarità municipali elaborando progetti pienamente territoriali che potessero offrire una ricaduta non solo sul singolo Comune, ma anche a scala più ampia, ma "lo sviluppo adattivo era in agguato, la sommatoria dei progetti come lista della spesa delle varie volontà sempre pronta a fagocitare tutto"<sup>6</sup>.

Come è stato accennato, dopo una fase iniziale, con la consulenza scientifica di Gastone Ave dell'Università di Ferrara – che ha consentito ai soggetti coinvolti di acquisire la metodologia più diffusa per la realizzazione di piani strategici, il piano ha percorso un itinerario completamente differente, grazie al coinvolgimento di due figure anomale nel panorama degli esperti tradizionali di pianificazione strategica: un economista, Pasquale Persico e di un artista concettuale, Ugo Marano, i quali avevano collaborato alla progettazione del PIT del Parco del Cilento.

In questo quadro si collocano le prospettive e le intenzionalità dei promotori del piano, i quali sembrano voler favorire l'elaborazione di un dispositivo orientato a trattare due temi: l'aspetto dell'integrazione delle reti di governance in orizzontale, tra pubblico-pubblico, pubblico-privato

---

<sup>6</sup>S. Farina, op. cit. p. 61.

e a più livelli (integrating decision making), in relazione a quello della costruzione di immagini condivise del futuro dei Comuni Copparesi (thinking about the future).

### *Il valore aggiunto*

Il piano strategico dei Comuni Copparesi costituisce un caso originale sotto diversi profili. Si distingue da altre esperienze per essere un piano strategico alla scala sovracomunale, promosso da un'Associazione di Comuni e da questo punto di vista sperimenta forme organizzative e di partecipazione estese ed inedite, provando anche ad istituzionalizzarle (almeno nel breve periodo).

Inoltre, sebbene privilegi un orientamento ascrivibile al modello di pianificazione strategica più diffuso nell'impostazione metodologica di carattere generale, tale impostazione è stata sottoposta ad una forte percorso di sperimentazione nei contenuti e nel sentiero, attraverso una interpretazione creativa molto spinta che ha sovvertito i frame cognitivi degli attori coinvolti. Il piano strategico dei Comuni Copparesi non si configura come il contenitore di tutta l'attività del territorio. Il programma strategico sembra assumere la fisionomia di un laboratorio stabile di sense-making e policy inquiry dove sono presenti due requisiti: la partecipazione attiva (degli stakeholder e della società locale) e la ricerca creativa. Un suo valore aggiunto è dato dall'aver provato ad interpretare e ad approfondire il senso stesso dell'Associazione di Comuni attraverso il concetto di "città moltiplicata".

### *Gli esiti*

Come si è scritto sopra, il percorso del piano strategico ha avuto effetti di sperimentazione, ma anche di istituzionalizzazione. Si dovrebbe usare il termine programma strategico più che piano strategico. Il processo di innovazione nel Copparese non necessariamente genera azioni immediatamente praticabili, ma sembra in grado di "dissodare" il terreno e gettare semi nel contesto istituzionale, politico del territorio.

Nel percorso di pianificazione strategica dei Comuni Copparesi sono osservabili effetti materiali importanti, oltre all'attivazione di differenti cantieri progettuali, che sono però strettamente integrati ad effetti cognitivi rilevanti, in una prospettiva di interpretazione creativa del tema dello sviluppo territoriale.

Un primo esempio è la Fabbrica Creativa. Il progetto Fabbrica creativa nasce come esperimento di Museo di arte Contemporanea esteso a tutto il territorio, realizzato nelle fabbriche esistenti, da un'idea di Ugo Marano. Con Fabbrica Creativa è l'arte che si prende la responsabilità di decodificare temi rilevanti e di proporli alla società locale, ai decisori politici e al mercato. Un gruppo di artisti coordinati da Marano ha dipinto tele di grandi dimensioni ispirandosi ai temi del territorio e dello sviluppo.

Raggiunte 30 tele è iniziata la collocazione presso le fabbriche esistenti: dalle multinazionali (come le fabbriche Berco e BBS) al piccolo capannone artigianale fino alle aziende agricole. Questa fase è stata cruciale. È stata un'occasione per far incontrare gli amministratori e gli imprenditori e per riflettere sulle dinamiche socio-economiche. Il 3 maggio 2003 si è inaugurato il Museo diffuso Fabbrica Creativa alla presenza delle più importanti autorità provinciali e regionali. In seguito il progetto è mutato. Sono stati gli artisti ad andare nelle fabbriche per produrre in quei luoghi le proprie opere ed anche in questo periodo si è mantenuto fertile un dialogo tra istituzioni e imprese.

Un altro laboratorio innovativo che ha avuto esiti rilevanti è il laboratorio Energia Locale. Dalla riflessione sul tema della produzione, del trasporto e della disponibilità di energia come fattore determinante della competitività di un territorio, si è giunti a considerare le eventuali produzioni di energia alla scala locale, attraverso la realizzazione di parchi eolici e l'impiego di biomasse. Il 4 novembre 2009 il Comune di Copparo ha ricevuto ad Urbanpromo il primo premio del concorso nazionale "Energia Sostenibile nelle città" nell'ambito della campagna "Energia Sostenibile per l'Europa" in Italia. Il Comune di Copparo ha presentato il "Piano strategico dell'Associazione dei Comuni del Copparese". Tale Piano - e questa è la motivazione della Commissione - si presenta come un esempio di integrazione delle tematiche energetiche nella pianificazione sovracomunale e a scala locale. Un esempio concreto di comunicazione e partecipazione dei cittadini, rispetto alle tematiche energetiche, appropriato alle direttrici individuate nelle linee guida previste nell'ambito del "Patto dei Sindaci", l'iniziativa leader in Europa per il coinvolgimento degli Enti Locali nella lotta al cambiamento climatico.

## 1.2.2 Cuneo: un processo di governance multilivello<sup>7</sup>

### Processo, temi, prodotti

#### *Il contesto e i suoi elementi connotanti*

Nel caso di Cuneo il percorso di pianificazione strategica di area vasta muove nel 2003 da una iniziativa fortemente volontaristica, svolta dal Vicesindaco della città. In una fase nella quale si stava redigendo il piano urbanistico della città, si manifesta la consapevolezza della non esaustività di quello strumento e i suoi limiti soprattutto in riferimento a tre temi. Il primo è la scarsa apertura rispetto alla dimensione partecipativa. Il secondo è il vincolo costituito dai confini amministrativi ordinari. Il terzo è la difficoltà ad elaborare una programmazione integrata, sociale, economica, ambientale di lungo termine, proprio in un periodo nel quale si innesca la storica crisi che colpisce la Fiat si ripercuote aspramente sull'indotto industriale del cuneese.

Gli elementi che, a partire da una prima attività di lettura e ascolto della società cuneese, sembrano connotare il contesto territoriale sono tre: l'esistenza di una consolidata economia locale – caratterizzata tuttavia dalla elevata frammentarietà di attori storicamente poco inclini alla cooperazione – configurata da un'alta qualità del comparto agricolo e, in particolare, dal sistema agro-alimentare; la carenza di infrastrutture e il conseguente isolamento i quali, hanno avuto come conseguenza un buon livello di integrità e di qualità ambientale del territorio.

Con il completamento dei lavori della Cuneo-Asti e delle direttrici autostradali Est-Ovest, ad oggi non ancora ultimati, la città di fatto da sempre ai margini dei grandi flussi di mobilità, si troverebbe in una posizione strategica tra il Nord-Ovest italiano, la Francia e la Liguria con il suo sistema portuale. Appare quindi necessario, agli occhi del Vicesindaco, sollecitare la società cuneese a riflettere su un riposizionamento e su una programmazione di lungo periodo estesa ad un territorio ampio e sovracomunale, per non correre il rischio di ritrovarsi, in seguito, a giocare un ruolo di mero territorio di transito.

#### *L'avvio dell'esperienza*

Nel settembre del 2003 è stato impostato il processo che ha portato alla

<sup>7</sup>Si ringraziano Luisa Balsamo dirigente del Comune di Cuneo; Elena Lovera ingegnere del Settore urbanistica del Comune di Cuneo; Mauro Mantelli ex Vicesindaco di Cuneo.

formulazione del piano strategico. Il promotore e regista dell'iniziativa è il Vicesindaco di una giunta di centrosinistra: Mauro Mantelli, avvocato. All'inizio del percorso, sono state coinvolte poche figure. In particolare due risorse interne all'amministrazione: Elena Lovera, un'ingegnere proveniente dal settore urbanistica e la dottoressa Luisa Balsamo del settore ambiente e mobilità. In un secondo momento si è costituito un vero e proprio staff tecnico interassessorile, il quale ha interessato i settori: ambiente, cultura e urbanistica. La composizione dello staff rispecchia l'organizzazione in assi del piano strategico. L'enfasi nella fase di avvio sembra essere posta sulla necessità di informare e alfabetizzare i diversi attori della società locale su "che cos'è e a che cosa serve" la pianificazione strategica.

In secondo luogo, un ruolo rilevante per la spinta iniziale al processo e per il tipo di riferimenti culturali entro i quali si costruisce il quadro metodologico del piano è svolto da un soggetto esterno: l'Università. L'occasione scaturisce dallo stage di due studenti del Master in Sviluppo Locale, presso l'Università del Piemonte Orientale di Alessandria, guidati dal professor Bruno Cattero, il quale diventa a sua volta il coordinatore scientifico per la redazione del piano e svolge un ruolo importante anche per l'organizzazione delle successive conferenze-dibattito.

### *Le fasi*

Lo sfondo del piano strategico è rappresentato da una accurata analisi SWOT del territorio cuneese (settembre-novembre 2003), redatta dagli stagisti del Master attraverso la realizzazione di 60 interviste a rappresentanti del mondo politico, economico, sociale e culturale. Le "percezioni" raccolte sono state restituite poi alla società locale in forma grezza, in una tabella riassuntiva. Nella tabella sono contenuti issues e problemi da anni posti al centro del dibattito cittadino, ma in essa sono ordinati per temi e per peso a partire dalla prospettiva assunta dagli intervistati. La tabella viene presentata nell'ottobre del 2003, in prima battuta alle associazioni di categoria del cuneese.

Il seminario pubblico di svolta e di avvio "ufficiale", che apre la prima fase, si tiene invece il 24 aprile 2004. La discussione pubblica degli esiti dell'analisi SWOT spinge a predisporre un processo di autoriflessione della società locale. Da qui scaturisce la volontà di approfondire in una prospettiva multidisciplinare il processo di pianificazione strategica. Dal con-

fronto pubblico fra gli attori locali, tenutosi al seminario emergono quattro assi strategici su cui si è focalizzata la fase successiva di ricognizione territoriale e poi di progettazione nei Tavoli e Gruppi di Lavoro.

Il percorso è infatti proseguito in un ciclo di conferenze-dibattito, tra aprile 2004 e dicembre 2005. Sono stati organizzati sette incontri su temi specifici con una pluralità di esperti sui temi dell'innovazione dell'amministrazione pubblica, dello sviluppo locale e della pianificazione strategica: Luigi Bobbio, Paolo Perulli, Giuseppe Dematteis, Filippo Barbera, Giuseppe Berta, Bruno Dente, Ezio Guerri. Contemporaneamente sono stati individuati gli Assi Strategici i quali hanno indicato le direttrici per la ricognizione territoriale e la successiva attività di vera e propria progettazione "partecipata" del territorio.

Obiettivo principale della seconda fase (luglio 2004-gennaio 2005) è la ricognizione territoriale, per reperire, ordinare ed in parte elaborare i dati statistici esistenti nonché fornire una prima mappatura dei progetti e delle iniziative già esistenti sul territorio interessato dalla pianificazione strategica. Il materiale raccolto per parole chiave è stato discusso prima ad un Tavolo Tecnico composto da alcuni rappresentanti dell'Amministrazione Comunale e del mondo socio-economico cuneese e da un esperto della Provincia di Cuneo, con lo scopo di indirizzare la raccolta dei dati, esaminarne le problematiche e validarne il contenuto finale.

Dopo la fase della ricognizione territoriale, la progettazione è proseguita attraverso una terza fase (febbraio 2005-marzo 2006) con il lavoro dei Tavoli per presentare gli assi strategici agli attori locali e per declinare i progetti relativi agli assi stessi. È questa la fase nella quale si rileva la maggiore adesione (si arriva anche a 60 partecipanti per gruppo). I Tavoli, uno per ogni Asse, sono organizzati al loro interno per sottogruppi tematici, alcuni trasversali a più Tavoli. Ai gruppi di Lavoro è stato chiesto di redigere dapprima lo scenario al 2020, poi di individuare le azioni atte a realizzarlo e, infine, di concretizzare le ultime in singoli progetti.

Il piano strategico, anche forse per il suo forte consenso espresso in termini di partecipazione alle attività sia dei singoli cittadini sia delle associazioni locali, viene interpretato a questo stadio come uno strumento fortemente simbolico teso a scavalcare il ruolo, decisionale e istituzionale, assegnato al consiglio comunale. All'interno dell'amministrazione cuneese erompono pertanto alcuni importanti problemi di condivisione politica rispetto al percorso di pianificazione strategica.

Nella fase conclusiva si riordinano tutti i materiali prodotti dai gruppi di lavoro strutturandoli in tre ambiti: azioni, progetti, obiettivi e si arriva alla elaborazione del Documento di Programma (secondo trimestre 2006) “Cuneo 2020. Il piano strategico della città e del suo territorio” e il 10 giugno 2006 si organizza la Conferenza di Piano Strategico per la presentazione del Documento, dopo la quale il percorso si interrompe.

Rimane in sospeso l'avvio dei due percorsi di implementazione previsti per il piano: l'associazione e l'agenzia di sviluppo. L'associazione viene indicata nel documento di piano come un nuovo attore con molteplici compiti: avviare l'implementazione del Piano; guidarne politicamente la realizzazione; approntare modalità di discussione e validazione delle sue successive integrazioni; connetterlo con i diversi livelli di governance territoriale; assicurarne il monitoraggio e la valutazione. L'agenzia di sviluppo, invece, è intesa come il braccio operativo dell'associazione per la gestione dei progetti e delle risorse creditizie connesse alla pianificazione strategica.

### *La leadership personalistica e le reti lunghe*

Se lo si legge dalla prospettiva del tipo di leadership mobilitata, il percorso di pianificazione strategica a Cuneo si caratterizza per l'azione di una forte regia a livello locale.

Come è stato scritto in precedenza tutto ha inizio da un lato, da un'iniziativa del Vicesindaco Mauro Mantelli. Mantelli aveva una consolidata esperienza programmatoria, poiché aveva trattato temi strategici sia con il coinvolgimento nell'elaborazione del Prusst, sia con la formulazione di un primo esperimento di programmazione di area vasta tra Asti e Cuneo. I primi tentativi di elaborazione di riflessione di tipo strategico e territoriale venivano sollecitati soprattutto dal Governo, in particolare in una fase delle politiche territoriali nelle quali un ruolo di protagonista viene incarnato dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio (Dicoter), del Ministero delle Infrastrutture.

Il Vicesindaco, con l'appoggio del Sindaco Alberto Valmaggia, riesce a costruire pertanto relazioni solide con attori eterogenei della governance multilivello, la Provincia, la Regione Piemonte e la Regione Liguria, il Ministero, l'Università. Più critico appare il rapporto con gli attori della governance locale, in particolare con i soggetti economici locali e l'amministrazione comunale, i quali, probabilmente, interpretano l'investi-

mento del Vicesindaco come un percorso troppo personalizzato e un vincolo al pieno dispiegamento delle iniziative di altri assessorati. Queste posizioni spiegano forse le scelte compiute con le elezioni nel maggio 2007, dove viene eletto lo stesso sindaco Valmaggia, al quale è affidato formalmente il coordinamento del piano strategico. La mancata riconferma in Giunta dell'ex vicesindaco Mantelli segna una scelta precisa di disinvestimento rispetto al percorso di pianificazione strategica fino a quel momento intrapreso.

### *Lo stile del piano*

Per quanto riguarda l'approccio culturale adottato dal piano e seguito nel corso del processo di pianificazione ad esso correlato, si può affermare che si tratta di un percorso esemplare, per tre ragioni. In primo luogo per le estese operazioni di informazione. Sono stati infatti organizzati diverse attività ed elaborati differenti prodotti: convegni, sito internet, opuscoli, video, manifesti, documento conclusivo. In secondo luogo per le molteplici iniziative di ascolto e di partecipazione: le 60 interviste, il Tavolo tecnico, Tavoli e i gruppi di lavoro che hanno coinvolto capillarmente la società del cuneese.

In secondo luogo, è importante rimarcare la scelta relativa alla selezione dei confini del piano, i quali non corrispondono con i confini amministrativa della città capoluogo, ma si estendono sostanzialmente al Sistema Locale del Lavoro (SLL) di Cuneo, unità statistica elaborata dall'Istat e costruita in base ai flussi giornalieri di pendolarismo casa lavoro e che interessa 54 Comuni.

In terzo luogo per l'impostazione contenuta entro il documento "Cuneo 2020". Pur seguendo un'impostazione ascrivibile allo stile più tradizionale della pianificazione strategica, il formato del piano è privo di retorica e l'intreccio di assi, scenari, obiettivi e azioni solleva temi fortemente radicati a livello territoriale ritenuti prioritari, ma propone anche un approccio programmatico potenzialmente efficiente, attraverso soluzioni operative, gestionali e meccanismi di implementazione. Gli Assi Strategici individuati sono quattro: 1. Città della conoscenza e dei saperi, 2. Qualità della vita urbana e del territorio, 3. Ambiente e infrastrutture, 4. Economia e innovazione. Con una chiara gerarchia, ogni asse è suddiviso in scenari, obiettivi, azioni e progetti. Più precisamente, il Piano Strategico di Cuneo e del suo territorio si articola in 16 obiettivi, 28 azioni e 117

progetti distribuiti sui quattro assi enunciati. Di questi progetti, soltanto un piccolo numero (8) sono rimaste "Idee-Progetto". Dei restanti 109 progetti, 40 sono raggruppati in 9 "Progetti Rete", così denominati perché, per ragioni di scala e di complessità, presuppongono un'ampia cooperazione di attori – sia orizzontale sul territorio sia verticale fra i diversi livelli di governance – o sono stati concepiti con il fine esplicito di promuovere nuovi beni relazionali locali.

### *Il piano oggi*

L'ultima data di riferimento sul sito è quella della presentazione del Documento di Programma nel giugno 2006. Oggi (fine 2009) dopo una lunga fase di blocco, i temi del piano strategico sembrano essere oggetto di un rilancio. Su sollecitazione del prof. Cattero è stata autorizzata dal sindaco una convezione con l'Università del Piemonte Orientale per riprendere il filo dell'esperienza rimasta incompiuta.

## Lecture

### *Motivazioni, strategie, contesto*

L'esperienza di pianificazione strategica condotta a Cuneo si confronta con diverse tipologie di temi e di problemi:

- limiti degli strumenti ordinari di governo, in particolare del piano urbanistico. Tali limiti implicano la domanda non tanto di uno strumento aggiuntivo, ma piuttosto di un quadro di orientamento, di governo "ordinario", all'interno del quale verificare coerenza, efficacia, compatibilità degli strumenti di pianificazione e programmazione esistenti;
- problemi di riposizionamento strategico, poiché sia la posizione geografica di Cuneo, eccentrica rispetto agli assi di sviluppo del Nord del Paese, sia la presenza di una forte economia agricola e di allevamento che si frapponessa allo sviluppo infrastrutturale, hanno contribuito alla crescita di un modello economico centrato sulla media e piccola impresa. Tale modello non ha conosciuto una storia industriale e un processo di modernizzazione di tipo classico e dunque nemmeno i suoi risvolti negativi, e la sua presenza ha portato i promotori a scommettere su alcune filiere innovative (l'agroalimentare);
- problemi di frammentazione decisionale per la scarsa attitudine cooperativa degli attori economici locali, tradizionalmente conservatori e poco orientati all'innovazione.

Su questo sfondo si collocano le attese e le intenzionalità dei promotori del piano, i quali sembrano voler favorire l'elaborazione di un dispositivo orientato a rispondere a due temi: l'aspetto dell'integrazione delle reti di governance a più livelli (integrating decision making) e quello della costruzione di scenari per il futuro e immagini condivise di Cuneo (thinking about the future).

Entro il percorso di pianificazione strategica il primo aspetto è esplicitato dalla volontà di estendere i confini del piano al di là dei limiti amministrativi comunali. La rilevanza del secondo tema in particolare è messa in evidenza nell'importanza attribuita alla progettualità collettiva configurata nei Tavoli di Lavoro. Come si scrive nel Documento di Piano "Il 'prodotto' del Piano Strategico non è allora soltanto il bene collettivo materiale rappresentato da un ricco 'parco progetti', ma anche e soprattutto quello immateriale della costruzione collettiva di conoscenza, della sua condivisione, della volontà di attivare, alimentare e rafforzare le reti del capitale sociale di cui si percepiva ad un tempo la ricchezza dei nodi e la debolezza delle connessioni (...) In questi processi la partecipazione è diventata 'progettualità collettiva', il cui primo risultato - questo Documento di Piano - va inteso come un cantiere aperto".

#### *Il valore aggiunto*

Il percorso di pianificazione strategica a Cuneo è stato indubbiamente un itinerario di sperimentazione più che di istituzionalizzazione ed ha maturato un valore aggiunto sotto diversi profili:

- il valore aggiunto del percorso di pianificazione strategica sembra essere colto, più che a livello locale, dalle istituzioni di rango superiore, che in più contesti, hanno riconosciuto gli sforzi e i tentativi, soprattutto di sperimentazione di un nuovo lessico, messi in atto per il piano. Il piano strategico ha rappresentato pertanto una legittimazione rilevante per il ruolo attribuito a Cuneo nelle politiche regionali, ha consentito all'amministrazione comunale di acquistare credibilità in arene di rilevante confronto istituzionale. Per esempio ha permesso agli estensori del piano di partecipare e offrire contributi importanti nella pianificazione regionale e nella programmazione nazionale (il QSN), sia di gettare le basi per importanti relazioni transfrontaliere con la Francia meridionale;

- il valore aggiunto del processo di piano strategico nel caso di Cuneo considerando la costruzione e l'ispessimento di network decisionali si riferisce anche alla sperimentazione di una attenta programmazione di area vasta, con la partecipazione a diversi progetti interprovinciali e interregionali intrecciati ai temi del piano strategico;
- infine, alla dimensione della costruzione di immagini condivise del futuro. Il contributo del piano strategico è stato sotto questo aspetto cruciale per il percorso strutturato di ascolto, ricognizione territoriale e progettazione partecipata avviati. Il processo ha consentito di avere consapevolezza della vocazione produttiva del territorio nel settore agroalimentare e agroindustriale e sempre dal percorso di pianificazione è maturato l'opportunità di ottenere dei fondi FESR per realizzare a Cuneo un polo di innovazione tecnologica sull'agroalimentare.

#### *Gli esiti*

Nonostante l'imprevista interruzione, il percorso di pianificazione strategica a Cuneo ha prodotto effetti molteplici:

- effetti di network. Come già scritto in precedenza i promotori del piano sono riusciti a posizionare Cuneo in reti molto diverse e a costruire relazioni con interlocutori forti, sia a livello regionale sia nazionale. Il percorso di pianificazione strategica ha consentito, più che un radicamento nelle pratiche a livello comunale, sicuramente di far aderire diversi attori coinvolti alla "comunità di pratica" delle politiche di sviluppo, le quali, a metà degli anni 2000, stavano attraversando una fase di vivace sperimentazione;
- effetti istituzionali. Il racconto del processo di pianificazione strategica ha messo in evidenza la difficoltà ad incidere sui modelli decisionali e sulle razionalità interne al Comune, che ha condotto alla rinuncia a definire una nuova forma stabile di cooperazione (l'associazione);
- effetti cognitivi. Il processo di costruzione del piano strategico ha certamente innescato percorsi di apprendimento e di capacity building, rispetto alle modalità ordinarie relative allo svolgimento degli incarichi, utili anche per la progettazione e l'avvio di altre iniziative, riconosciuti dallo staff interassessorile impegnato nel processo;
- effetti di attivazione di cantieri progettuali. Nonostante il processo di piano si sia arrestato proprio all'inizio della fase di implementazione, diversi progetti sono stati attuati e i grandi Progetti-Rete – come ad

esempio il progetto parco fluviale, il polo agroalimentare, il progetto interregionale cuneese-savonese – sono andati avanti malgrado l'assenza del supporto dell'Associazione e dell'Agenzia di sviluppo, ma grazie ad una attenzione ricorrente promossa entro il processo di piano nei loro confronti.

### 1.2.3 Jesi: una nuova generazione di amministratori scommette sul futuro e attiva un processo di apprendimento<sup>8</sup>

#### Processo, temi, prodotti

##### *Il contesto*

Il percorso di pianificazione prende avvio a Jesi in un momento di importanti cambiamenti politici e amministrativi. L'esperienza ha inizio dopo le elezioni amministrative del 2003, elezioni che portano al governo una inedita coalizione politica di centro sinistra, i cui protagonisti arrivano alla politica da percorsi diversi da quelli partitici di tipo più tradizionale. È in questo clima che la nuova Giunta si propone da un lato di rinnovare il quadro dell'urbanistica locale, fatto da piani d'autore, rispetto ai quali si sente però la necessità di cambiamento, e dall'altra di ricostruire un rapporto tra cittadini e amministrazione, un dialogo capace di legittimare la nuova compagine politica a partire da un rinnovata capacità di interlocuzione con la società locale. Alla ricerca di una nuova cornice di senso per l'azione pubblica, le relazioni che la città ha mantenuto con alcuni protagonisti delle precedenti esperienze urbanistiche, e quelle che alcuni protagonisti locali della vicenda hanno con alcuni docenti del DiAP del Politecnico di Milano, spingono a stringere nuovi contatti e provare a sperimentare un processo che da una parte dialoga con la volontà di rivedere lo strumento urbanistico comunale, nel frattempo invecchiato, dall'altra con l'interesse alle esperienze di pianificazione strategica avviate in quel periodo in contesti anche vicini.

##### *L'avvio della esperienza*

L'esperienza prende avvio all'indomani delle elezioni amministrative, quan-

<sup>8</sup>Si ringraziano Claudio Calvaresi, DIAP, Politecnico di Milano/IRS, consulente del Piano, Vincenzo Zenobi, Regione Marche, Ass. Daniele Olivi, Assessore allo Sviluppo Sostenibile, Attività Economiche, Sportello Unico alle Imprese, Progetti Speciali, Infrastrutture di Area Vasta, Turismo e Polizia Municipale.

do il nuovo gruppo di giovani amministratori, proponendosi di seguire le indicazioni del proprio programma elettorale, si impegna a dare un nuovo volto alla città, pur in una linea di continuità con la importante esperienza del PRG Secchi, approvato nel 1992 e che aveva nel frattempo cambiato volto attraverso una serie di varianti e rispetto al quale alcune vicende di quegli anni avevano incrinato il rapporto di fiducia nella amministrazione pubblica.

L'istanza di rinnovare il piano si articola su più livelli, lasciandosi suggestionare dalla idea di provare anche la carta della pianificazione strategica, che pure in quegli anni aveva mostrato alcune difficoltà e contraddizioni nella vicina città di Pesaro. L'intenzione è quella di aprire il dialogo con la città e rinnovare le reti tra soggetti locali, superando le più consolidate relazioni tra politica locale e mondo imprenditoriale e sociale. L'incontro con la pianificazione strategica avviene attraverso la mediazione di alcuni tecnici regionali che avevano relazioni con alcuni docenti universitari protagonisti di recenti esperienze simili. A cavallo del 2003-2004 viene dunque impostato il processo, decidendo di percorrere in parallelo le due strade, quella della revisione del piano e quella dell'Agenda strategica, a cui nello stesso periodo si accosta un terzo cantiere, quello della Agenda 21 locale. Un impegno su più fronti attraverso un percorso che vuole essere pragmatico e operativo, ma al tempo stesso culturale e simbolico.

### *La leadership*

Il percorso di pianificazione strategica vede due protagonisti importanti: in primo luogo la classe politica locale rinnovata nel 2003. Si tratta di personaggi politici nuovi rispetto al periodo precedente e che fanno dell'operazione Piano strategico-Piano urbanistico il proprio banco di prova. Lo spazio per conquistare una legittimazione che non possono dare per scontata, provenendo dalla società civile piuttosto che quello dal mondo dei partiti, che nel frattempo hanno subito importanti cambiamenti e scosse. Il nuovo Sindaco e l'Assessore al Piano Strategico, in particolare, assicureranno la leadership del processo, oltre che la continuità dell'esperienza. Sarà infatti l'Assessore Olivi, ad aprire dopo il primo mandato una seconda fase, e cioè il Piano Strategico II, ripensandone le priorità e declinandone gli obiettivi nel campo delle politiche di sviluppo locale. Da una iniziale relativa consapevolezza sul senso di un approccio strategico, l'Assessore Olivi sarà attivatore di una nuova fase, a partire dal riconoscimento della

significatività e rilevanza di un approccio strategico come quello sperimentato con il primo piano strategico, nel provare a spostare l'attenzione verso nuovi tipi di problemi e questioni che la città deve affrontare.

Accanto ad una leadership forte della politica, che riesce a superare anche una certa ostilità del Consiglio comunale (che qui come in altri casi denuncia una esautorazione dalle scelte rilevanti), si colloca però anche un ruolo importante dei tecnici, in particolare di Vincenzo Zenobi, funzionario alla Regione Marche, che funge da primo relais di connessione con le esperienze in atto in altri contesti e seguirà poi il processo chiedendo di prestare servizio presso il comune di Jesi. La sua presenza costituisce un elemento importante nell'evoluzione del progetto, mentre forse appare meno rilevante il ruolo delle strutture tecniche locali in seno al Comune di Jesi, che pure hanno avuto funzioni importanti nella produzione del piano urbanistico.

Inoltre il processo si contraddistingue per una forte rilevanza giocata nella prima fase dai consulenti (DiAP, Politecnico di Milano, coordinati da Alessandro Balducci), che propongono al comune di chiamare l'operazione avviata "piano strategico" e di usarla come operazione sperimentale di rinnovamento dell'agenda politica. In un secondo momento poi l'amministrazione comunale diventerà più autonoma e attraverso un vero e proprio processo di apprendimento e appropriazione, farà propria con convinzione la metodologia proposta e proporrà una seconda fase di pianificazione strategica.

### *Le fasi*

Il processo si può dividere in tre fasi. La prima è la fase di avvio, che vede partire allo stesso tempo la revisione del piano urbanistico e l'agenda strategica. Si tratta di un documento a carattere esplorativo che intende avviare la discussione delle questioni rilevanti per la revisione del piano. La costruzione dell'agenda è intesa come una mossa di apertura all'ascolto della società locale, strutturata attraverso 80 interviste e 4 focus group su alcuni temi chiave (il centro storico, lo sviluppo locale, l'area vasta, le politiche abitative) ma anche attraverso un percorso di interlocuzione con le circoscrizioni e le scuole. Il processo viene avviato in parallelo a quello di Agenda 21 e di revisione del piano e produce un documento di interpretazione del contesto, delle aspettative, delle questioni rilevanti che nasce dall'ascolto e intende poi tornare ad essere discusso con gli attori

locali. La redazione dell'Agenda strategica (tra settembre 2003 e febbraio 2004), dopo il rapporto intermedio del gennaio 2004 costituisce il passaggio preliminare alla seconda fase, quella del piano strategico, il cui processo è pensato come un percorso articolato in tavoli di lavoro, l'approfondimento del lavoro svolto nelle circoscrizioni e nelle scuole. L'Agenda strategica individua nove temi rispetto ai quali avviare la discussione, a partire dagli esiti della fase di ascolto: condizioni per l'abitare, percorsi di accesso e attraversamento, opportunità e luoghi di formazione, beni e attività culturali, attività commerciali e produzione artigianale, politiche di area vasta e progetti di territorio; reti territoriali a geografia variabile; le vocazioni della Vallesina; il marchio Vallesina. Rispetto a questi temi emergenti l'agenda strategica si completa con una operazione di sensemaking da parte del gruppo incaricato che sceglie di ricostruire 1) le interpretazioni, intese come quelle argomentazioni in grado di favorire la comprensione di cosa è Jesi oggi e di come può costruire il proprio sviluppo futuro; 2) i principi, come gli orientamenti in base ai quali definire i contenuti del Piano strategico; 3) i percorsi d'azioni, come delle prime proposizioni attorno alle quali strutturare le azioni del Piano. In altre parole l'agenda strategica propone un percorso di ricostruzione di spazi d'azione, risorse, opportunità rispetto ai quali ritornare al confronto con la società locale, attraverso cinque tavoli di lavoro, che in parte verranno poi riformulati: "Jesi non è se non è la Vallesina" relazioni interistituzionali di area vasta; "Nuove imprese, nuove connessioni" i progetti interporto, scalo merci, Zipa 4; "Un progetto condiviso per Jesi" partenariato locale e cooperazione orizzontale; "Jesi al centro" cura e promozione della città storica; "Jesi hard rock café" attraversamenti della città di giovani abitanti.

La seconda fase prende avvio nei mesi successivi e il primo Piano Strategico viene pubblicato nel giugno del 2004. Esso si propone come finalità quella di produrre un documento capace di individuare problemi, opportunità, obiettivi di sviluppo del territorio: intende fornire uno scenario del mutamento territoriale capace di accompagnare e informare le diverse attività della amministrazione comunale. Avviati i tavoli individuati nella fase dell'Agenda strategica, il percorso produce il documento finale, composto di scenari, ambiti d'azione e progetti.

La terza fase è coincidente con il secondo mandato amministrativo, quando l'Assessore Olivi passa dall'Assessorato all'Urbanistica a quello allo

Sviluppo territoriale, proponendo di inaugurare un nuovo processo a partire dal metodo adottato nella prima fase. L'attenzione in questa fase si concentra sulla dimensione economica e sul tema delle relazioni di cooperazione locale. Più che per spinta interna della amministrazione pubblica (in particolare l'opposizione ha criticato il Piano accusandolo di non essere attento alla quotidianità), il Piano si struttura in forte relazione con gli attori economici locali, che riconoscono il valore aggiunto di un territorio coeso. Il secondo Piano Strategico viene dunque inteso come un modo per darsi una nuova strategia economica convincente e condivisa.

### *Lo stile del piano*

Lo stile di pianificazione adottato a Jesi fa riferimento a una ipotesi di lavoro specifica, maturata dal gruppo dei consulenti in precedenti esperienze e sperimentata in quegli anni anche in altri contesti. Si intende la pianificazione strategica come attività orientata a costruire scenari di futuro a partire da una interazione fitta con le rappresentazioni espresse dagli attori locali. Il Comune di Jesi guarda alla pianificazione strategica come ad un processo creativo, in cui la definizione dei problemi e delle priorità passa attraverso il confronto tra soggetti che portano con sé le proprie aspettative e interpretazione dei problemi, contribuendo quindi a elaborare i possibili orientamenti di fondo e le missioni della comunità. Al tempo stesso intende produrre valore aggiunto dalla integrazione e messa in rete delle diverse politiche e dalla selezione delle priorità rispetto agli spazi di azione disponibili. Il fuoco è sulla produzione di spazi di apprendimento e di auto-riflessione per i soggetti coinvolti nel piano. In questo senso i documenti prodotti, in particolare l'agenda strategica, si propongono come operazioni in interpretazione del contesto e di costruzione di scenari, che mettono in relazione sapere esperto e sapere ordinario, generato dall'interazione.

La connessione tra diverse forme di sapere attiva dunque una conoscenza utile, pensata e prodotta per l'azione. Il documento finale del primo Piano strategico si compone di 1) visioni di futuro a partire dalla elaborazione della fase di ascolto; 2) ambiti del piano (cioè interpretazioni del presente, di natura tematica e territoriale); 3) strategie e azioni che il piano propone di prendere in considerazione, e cioè nove proposte correlate a un tema, articolato in un motto, obiettivi, descrizione delle strategie e delle azioni, soggetti attivabili. Infine si enucleano quattro percorsi pro-

gettuali su cui avviare le attività. Dunque lo stile del documento è quello di una sintesi interpretativa degli esiti del processo di interazione con il territorio da parte del gruppo dei consulenti; un documento affidato alla amministrazione e alla società locale come quadro di senso rispetto al quale interpretate progettualmente il futuro. Rispetto ad altri piani appare evidente la differenza: è un documento scritto in prima persona dal gruppo dei consulenti, che propone dunque una interpretazione dei punti di vista e spazi d'azione emersi nel processo. Non è scritto in maniera neutrale (né normativa). Allo stesso tempo, non è il manifesto di una coalizione degli attori. Si tratta di ipotesi di lavoro rispetto a temi e questioni selezionate come prioritarie e rispetto alle quali si forniscono interpretazioni del problema, attori attivabili, ipotesi progettuali capaci di rispondere a principi condivisi.

### Letture

#### *Motivazioni, strategie, contesto*

Il Piano Strategico di Jesi nasce in un contesto di cambiamento politico amministrativo significativo, corrispondente alla crisi della politica tradizionale in una città di medie dimensioni che vede la principale forza politica, il Partito Democratico della Sinistra, decidere di affrontare la crisi del momento rinnovando la propria classe dirigente uscendo dalle file dei politici tradizionali. Il ricorso alla pianificazione strategica si colloca dunque in una prospettiva di governance, cioè lungo l'asse dell'integrating decision making in primo luogo: la ricerca di legittimazione della nuova compagine politica si accompagna infatti alla ricerca di interlocutori nuovi e di nuova interlocuzione con la società locale, attorno ad una tensione verso una idea di rinnovamento della città e della sua agenda politica, che investe dunque anche l'asse del thinking about the future. La prima dimensione ha anche una proiezione esterna: non si tratta solo di una ricerca interna ai confini locali, ma il Piano tenta di inaugurare un dialogo di tipo cooperativo con i comuni della Vallesina, cioè i comuni del circondario di Jesi, da sempre legati da importanti relazioni economiche e territoriali, ma che hanno a lungo mantenuto una certa diffidenza rispetto a Jesi. Il primo piano strategico investe molto anche in questa direzione. Rispetto alla seconda dimensione, thinking about the future, non vi sono forti tensioni né sociali né economiche ad investire il territorio, almeno nella fase del primo piano strategico, piuttosto la consape-

volezza che il sistema economico locale deve cercare di investire per continuare ad alimentare un ciclo economico che all'inizio del decennio è ancora stabile. È con il secondo Piano che l'attenzione si sposta sui temi dello sviluppo economico, da un lato facendo forza sugli esiti e il successo del primo Piano che ha visto una partecipazione attiva delle forze economiche locali, dall'altro intercettando le mutate condizioni economiche e gli effetti locali della crisi internazionale del 2008 che stanno investendo pesantemente l'economia locale. È in questa seconda fase che il Piano Strategico diventa una occasione per ripensare una serie di progetti e risorse disponibili attivando una operazione di reframing strategico, in cui il perno della operazione rimane comunque quella di attivare reti, di promuovere connessioni tra attori e progetti: centrale rimane la figura dell'Assessore, che gioca il proprio ruolo come networker. Soprattutto nella prima fase si rileva anche l'istanza di sperimentazione rispetto alla dimensione della pianificazione urbanistica e in qualche misura quella di rinnovamento degli strumenti di governance, ma entrambe le dimensioni sono inserite in un percorso che sperimenta su più fronti, accompagnando al processo di piano strategico, quello del piano urbano e quello dell'Agenda 21. Da un lato quindi esiste anche una giustificazione legata alla sfera dell'improving coordination mechanism, in parte interna alla questione urbanistica, in parte proiettata a cercare coerenza metodologica anche rispetto ad altri campo di politiche.

### *Il valore aggiunto*

La valutazione della esperienza fatta dagli intervistati è molto positiva. Da un lato se ne evidenzia il rilevante valore simbolico: la legittimazione che esso ha fornito alla nuova classe politica, portatrice di innovazione nella cultura amministrativa, nella interazione con la società locale, con gli attori economici e con le altre istituzioni. Di fatto il Piano Strategico sembra come costituire (o ambire a essere) veicolo di sussidiarietà orizzontale e verticale. I 136 momenti di partecipazione pubblica così come il "Patto Vallesina"; le rinnovate relazioni con gli attori economici locali così come il ruolo assunto da Jesi nel dialogo con la Regione, sono citati come un valore aggiunto rilevante, che il processo di pianificazione strategica ha portato con sé. L'idea che, per ottenere risultati significativi, il territorio debba essere coeso costituisce ormai una concezione condivisa da molti attori locali.

D'altra parte vi è una forte percezione della dimensione di apprendimento che il Piano ha generato in termini di nuovo approccio e metodo di lavoro per la pubblica amministrazione. Il secondo Piano Strategico infatti viene avviato a partire dalla percezione molto positiva del valore aggiunto della prima fase. Il percorso attivato con il Piano Strategico viene visto in termini di una nuova modalità di definizione e attuazione delle politiche. Di qui l'idea che una nuova fase di pianificazione strategica possa costruire una politica per l'Assessorato all'Economia, che solo nell'Amministrazione attuale inizia ad avere un ruolo diverso da quello delle politiche per il commercio e l'artigianato, tentando di costituirsi invece come spazio della riflessione delle forze economiche locali sul futuro dello sviluppo del territorio.

Al progetto strategico infine si riconosce la capacità di avere costruito una cornice d'azione capace di rilanciare Jesi, facendola uscire da una percezione troppo auto centrata e di isolamento: è attraverso il Piano Strategico che Jesi torna da un lato a guardare fuori dai propri confini e a dall'altro a pensare non solo alla gestione della quotidianità. La proiezione verso il futuro prodotta dal piano è percepita come un punto molto rilevante, e altrettanto contestato: nel passaggio dal primo al secondo mandato della giunta in carica, il piano è stato oggetto di critiche, non solo da parte della opposizione, relative all'investimento economico fatto per la operazione, che avrebbe sottratto risorse agli interventi quotidiani. Rispetto a queste critiche gli intervistati sottolineano invece come proprio questa uscita dalla trappola della quotidianità e la capacità di produrre un pensiero al futuro per la città e con la città sia stato uno dei valori aggiunti più significativi della esperienza.

In ultimo, nelle interviste emerge anche una percezione di valore aggiunto generato dal Progetto strategico rispetto alla operazione del piano urbanistico, nella sua capacità di fornire a quest'ultimo elementi e materiali importanti generati e selezionati nell'interazione promosso dal progetto strategico, sia in termini di materiali conoscitivi che di apporti progettuali.

Il Piano si colloca molto a ridosso di una operazione sperimentale, solo in parte interessata alla istituzionalizzazione. Solo recentemente si è aperta la riflessione su come rendere stabile l'esperienza di interazione con la società e al tempo stesso mettere a frutto le competenze maturate all'interno della amministrazione: l'ipotesi di un Urban center è allo studio. L'idea è quella di costruire un nucleo progettuale forte capace di assicurare il futuro del piano.

*Gli esiti*

In primo luogo le interviste rilevano alcuni esiti materiali e concreti: e cioè una serie di progetti vincenti e di successo che si sono avviati e si sono andati realizzando nel corso della esperienza. Dalle interviste emerge da un lato la consapevolezza della necessità di essere concreti per essere legittimati e non solo propositivi. Per questo il successo e l'investimento sulla dimensione operativa è stato pari a quello fatto rispetto alla dimensione simbolica e culturale.

In questo senso, però, gli intervistati sottolineano l'importanza di un approccio che ha voluto rimanere modesto; cioè capace di confrontarsi con le occasioni alla scala e nei modi adeguati, con soluzioni promosse a ridosso dei problemi, ritagliate sui problemi piuttosto che su principi generali.

Tra i progetti avviati che vengono considerati di particolare importanza nel dimostrare l'efficacia del metodo sperimentato vi sono:

- il Progetto Snodo "Corridoio Esino", promosso dal Ministero delle Infrastrutture, che ha visto riconoscere a Jesi e ai comuni contermini un ruolo di nodo strategico a livello nazionale all'interno del sistema della logistica, accrescendo anche la consapevolezza della necessità di attivare processi di cooperazione intercomunale;
- il protocollo firmato per il piano di riconversione industriale della ex Sadam, attore economico locale molto rilevante, che decide di chiudere improvvisamente i propri stabilimenti. La sottoscrizione di questo protocollo sembra costituire un esito della esperienza del Piano Strategico, che ha permesso di reagire con velocità ad un evento assolutamente inatteso.

In generale, quattro dei cinque progetti proposti dal Piano sono stati portati avanti con successo e costituiscono per l'Assessorato, anche retoricamente, una risorsa fondamentale per avviare anche il secondo Piano Strategico.

In secondo luogo vengono evidenziati gli effetti simbolici e culturali che il piano ha generato: infatti tutti gli intervistati sottolineano il riconoscimento crescente dello sforzo messo in campo da parte della amministrazione pubblica nello sperimentare un nuovo modo di lavorare e di dialogare con il territorio. Questo ha permesso un importante consolidamento della nuova classe politica, che ha favorito anche la riconferma del sindaco uscente dal primo mandato, nonostante il tentativo di una parte

della politica locale di ritornare a personaggi politici più tradizionalmente legati ai partiti.

In terzo luogo gli ambiti di cooperazione aperti dal piano costituiscono un ultimo campo di esiti di particolare significatività: con il Patto Vallesina infatti Jesi sembra avere aperto una nuova relazione con i territori contermini, rispetto ai quali la città emerge come territorio di interconnessione, oltre ad essersi presentata alla Regione con un nuovo ruolo e una rinnovata capacità di dialogo. Il Progetto Snodo ha permesso inoltre di attivare un canale diretto con il Ministero delle Infrastrutture e ha offerto a Jesi un ruolo strategico rilevante per la logistica nazionale.

#### 1.2.4 La Spezia: un percorso di condivisione tra innovazione e istituzionalizzazione<sup>9</sup>

##### Processo, temi, prodotti

###### *Il contesto*

Il contesto in cui si colloca l'esperienza spezzina è quello di una città alla ricerca di occasioni. Occasioni per ritrovare una nuova collocazione nello scenario economico locale e nazionale; ma anche e soprattutto occasioni per ricostruire il dialogo tra società locale e amministrazione locale. Nella convinzione che le due questioni rappresentino in realtà due facce della stessa medaglia: e cioè che per ragionare sul futuro e su un riposizionamento economico sia indispensabile coinvolgere i soggetti locali. In quegli stessi anni la città aveva avviato da qualche tempo il processo di revisione del piano urbanistico, operazione all'interno della quale era andata maturando anche una percezione dei limiti della urbanistica tradizionale e dei problemi dell'efficacia del piano. Sono anche gli anni in cui viene eletta una nuova giunta, un nuovo sindaco, che intende rinnovare i temi dell'agenda pubblica ma anche il metodo di lavoro e confronto tra società e amministrazione comunale. La nuova giunta si trova di fronte ad alcuni nodi importanti per il futuro della città: da un lato si tratta di trovare dispositivi efficienti e modalità di lavoro nuove per fare partire alcuni processi di trasformazione urbana fermi e che si legano alla trasformazione economica della città avvenuta nel decennio precedente e che non hanno

---

<sup>9</sup>Si ringraziano Pier Luigi Fusoni, Direzione Tecnica del Piano Strategico; Maria Elena Casentini Coordinatrice dell'Ufficio di Piano e lo staff dell'ufficio di piano.

ancora trovato soluzioni efficaci o vie d'uscita; dall'altro di forzare il dialogo con alcuni attori locali, in particolare con l'autorità portuale e con la città militare, cioè l'insieme delle forze armate che hanno fatto di La Spezia una città particolare, i cui spazi di movimento sono stati per molti versi congelati dalla presenza di attori forti e del tutto speciali. Rilevanti nella economia della città, in positivo, offrendo posti di lavoro; in negativo, bloccando aree e risorse rilevanti per il possibile riposizionamento della città. Il ritirarsi progressivo di questa parte delle funzioni pubbliche speciali di La Spezia, di questa parte dello Stato, costituisce lo sfondo delle vicende di una città chiamata a ripensarsi in un vuoto d'azione rispetto a cui di fronte agli attori locali si andavano aprendo spazi nuovi d'azione, tutti da immaginare e progettare.

#### *L'avvio della esperienza*

Il processo ha avvio nel 1999, in corrispondenza con l'elezione del nuovo Sindaco Giorgio Pagano. Si decide di seguire l'esperienza intrapresa a alcune città italiane, Torino, Firenze, il Nord Milano. Con alcune di queste città (Pesaro, Perugia e Trento) si decide subito di firmare un protocollo di intesa per riflettere sul ruolo delle città medie nei processi di pianificazione strategica e da questo accordo prenderà anche avvio la Rete delle Città Strategiche.

#### *La leadership*

La leadership del processo è in capo al Sindaco, che costituisce il perno della operazione. Non esiste infatti nella prima fase una struttura operativa dedicata al piano. I primi passi si muovono informalmente appoggiandosi sui consulenti esterni; poi viene costituita una segreteria per le convocazioni dei forum. In seconda battuta viene costituito un Ufficio di Piano, con un ruolo di collegamento trasversale tra i vari uffici e settori della amministrazione. Nella seconda fase l'Ufficio passa in capo all'Assessorato alla economia e Piano strategico, che assumerà la leadership del progetto, anche in conseguenza della elezione di un nuovo sindaco. Il processo di pianificazione infatti, si sovrappone a due diversi mandati amministrativi, con continuità politica tra prima e seconda Giunta, ma con un cambiamento di sindaco. Anche il successore di Pagano, Federici, investe sul piano, ma a condurre il processo è in realtà l'Assessorato competente. In questa fase gioca un ruolo cruciale anche l'Ufficio di Piano, con un Direttore

dedicato e uno staff che ha seguito le vicende del piano crescendo con esso. In questa situazione si può dire che i poli della leadership siano molteplici: se infatti il ruolo del Sindaco è prevalente nella prima fase nel promuovere il processo, in relazione con un rapporto forte sia con la consulenza e con la Rete delle Città Strategiche, la seconda fase vede un ruolo crescente della struttura appositamente creata dalla precedente giunta per seguire il piano. In questo senso si tratta di un caso in cui il piano investe anche in consolidamento della innovazione promuovendo competenza e spazi organizzati per la sua gestione e implementazione. Nel tempo, nel passaggio dalla prima alla seconda fase, entra nel processo la Provincia di La Spezia, che si affianca all'Amministrazione Comunale, una Provincia che in quegli anni intende riconquistare legittimazione recuperando il rapporto con la città e gli enti locali.

#### *Le fasi*

Tra il 1999 e il 2001 si svolge la prima fase del processo, essenzialmente dedicata ad una esplorazione di tipo analitico-conoscitivo del contesto e alla elaborazione della vision, i cui elementi salienti sono contenuti nel documento "Visioni del futuro. Linee strategiche e strumenti per la città", che costituisce il primo Piano Strategico. Negli anni successivi, che vedono di fatto l'ingresso, nella coalizione che sostiene il Piano, della Provincia di La Spezia, viene invece firmato il Patto "La Spezia 2012". Questo patto costituisce il cuore del cosiddetto "Secondo Piano Strategico".

Dalla lettura di questi documenti si può partire per individuare le principali caratteristiche di questo Piano Strategico.

Il primo documento, prodotto nell'ottobre del 2001, come esito di due anni di lavori di consultazione con gli attori locali, definisce il piano strategico come non solo un "piano di strategie per la città", ma anche e soprattutto la costruzione di un processo partecipativo in cui tutti si assumono la responsabilità; "un metodo di decisione collettiva su scelte future" (...); "la costruzione di un progetto condiviso di città che, attraverso un'analisi critica del nesso esistente tra economia, territorio e ambiente, politiche sociali, formative e culturali, fissa obiettivi di medio-lungo periodo e interventi riconosciuti dalle istituzioni e dagli interlocutori sociali ed economici della città". E ancora il risultato di interazione tra attori diversi, "un modello di rete e un incubatore di relazioni", "un metodo, uno strumento e un modello decisionale", "un modo per interrogarsi collettiva-

mente su grandi scenari di sviluppo possibile e il tentativo di dare risposte negoziale e comunicativa volta a integrare la/le comunità locali intorno ad una visione condivisa del futuro e a comuni interessi”.

Allo stesso tempo tra le ragioni che il documento richiama per l'avvio del processo, ci sono le questioni relative alla necessità di affrontare la crisi economica e di ruolo della città, di reinventarsi una propria specializzazione e posizionamento a partire dalle risorse tradizionali e alcune risorse potenziali. In questo senso il documento propone una riflessione sulla città destinata a diventare il cuore di un patto della città e articolata attorno a quattro visioni strategiche: la riscoperta del mare, la valorizzazione di antiche e nuove vocazioni produttive; la crescita di una comunità locale consapevole, attiva e solidale; l'integrazione della spezia nel comprensorio e nel contesto centro meridionale europeo.

La seconda fase, che passa appunto per la assunzione di un ruolo da parte della Provincia, vede una maggiore attenzione alla dimensione progettuale e si conclude nel 2004 con la sottoscrizione del “Patto La Spezia 2012” e di una serie di protocolli d'intesa tematici con alcuni attori istituzionali rilevanti. Il patto è stato sottoscritto da 70 attori e in questo senso evidenzia la continuità con uno degli obiettivi di partenza, cioè quello di costruire una integrazione tra gli attori locali. Gli Obiettivi strategici del patto sono identificati in identità, competitività, sostenibilità e solidarietà. Attorno a questi obiettivi e ai quattro assi succitati vengono declinati i progetti portanti del piano.

Rispetto a questi obiettivi un terzo documento è di particolare rilievo per riflettere sul valore aggiunto del processo e sui suoi effetti, e cioè il Report (febbraio 2007) esito delle attività di valutazione intermedia degli obiettivi e di monitoraggio dei progetti. Il metodo di valutazione adottato è duplice: da un lato si esamina lo stato di attuazione dei progetti del piano, dall'altro il rapporto si interroga sulla capacità del piano di consentire “alla città di cambiare e di raggiungere i suoi obiettivi di identità, competitività, solidarietà e sostenibilità”. Il primo ha prodotto una serie di schede di monitoraggio dei 52 progetti del piano. Il secondo si basa sulla definizione di alcuni indicatori (123) elaborati allo scopo di valutare l'efficacia del piano rispetto ai 20 obiettivi in esso individuati.

### *Lo stile del piano*

Lo stile di pianificazione adottato a La Spezia per le suddette ragioni, è

ascrivibile al modello tradizionale dei piani strategici, con molte analogie rispetto a quello di esperienze quali quella di Torino. Il piano da una parte dialoga in maniera strutturata attraverso una serie di forum con gli attori locali rilevanti e li chiama a sostenere un documento di vision, i cui contenuti vengono sottoscritti attraverso la adesione al Patto. Da qui muove la seconda fase. I documenti sono costruiti secondo una sequenza che parte dalla vision, per definire linee strategiche e progetti. E l'ultimo documento, presenta una valutazione accurata degli esiti della progettualità contenuta nel piano, in termini di efficacia e attivazione delle dimensioni progettuali contenute nel piano. Questo stile è filtrato attraverso una attenzione alla dimensione della costruzione del consenso e della attivazione di meccanismi di governance capaci di dare spazio al confronto tra attori. Con la conseguenza che i documenti e i racconti sono caratterizzati da un investimento simbolico forte rispetto alla prospettiva di rappresentare e fare muovere la città come attore collettivo.

### Letture

#### *Motivazioni, strategie, contesto*

Il piano di La Spezia, più di altri, sembra iscriversi a cavallo di due dei tre assi proposti da Mintzberg con riferimento alle ragioni che inducono a pianificare. In particolare la prima dimensione appare quella dell'integrating decision making, la seconda altrettanto rilevante è relativa alla questione del thinking about the future. Conseguenza/condizione di questo tipo di approccio è in primo luogo il forte investimento sulla dimensione di dialogo pubblico sulla città e il processo di interazione tra attori avviato (la prima fase del piano ha visto il lavoro intenso di diversi forum dedicati alla discussione di temi di lavoro e alla costruzione di spazi di partecipazione al processo). D'altra parte, è importante sottolineare la stretta relazione tra processo e protagonismo del sindaco nel processo: la produzione di uno scenario di futuro, pur condiviso, è, in alcuni casi, coincide con la costruzione del programma del sindaco Pagano, che è stato uno dei protagonisti più significativi del processo.

Anche dal punto di vista dei temi rilevanti, il piano si colloca a cavallo tra due delle tipologie proposte in questo lavoro di ricerca, cioè tra problemi di transizione urbana e problemi di riposizionamento strategico. La costruzione della vision del Piano va in questa direzione. D'altra parte, il piano prova a rispondere anche ai problemi della frammentazione decisio-

nale e porta al centro dell'attenzione i temi della coesione sociale. Le sette linee strategiche e i progetti proposti dal documento spaziano tra politiche per la qualità urbana e l'equilibrio ambientale, potenziamento e valorizzazione di alcune risorse, la progettazione partecipata e la costruzione di una città solidale attraverso un patto per il nuovo welfare. Per ogni linea strategica il documento evidenzia progetti prioritari e caratterizzanti, tra i quali progetti di tipo organizzativo, che intendono costruire dispositivi (agenzie, in particolare) per affrontare alcuni temi progettuali di natura fisica e territoriale o di servizi.

In generale dunque si può concludere che il piano si colloca in una prospettiva intermedia che da una parte mette in relazione la costruzione di una vision per una città interessata a ricollocarsi sulla scena economica e a rilanciare un ragionamento sul futuro capace di coniugare problemi di competitività e di coesione e cura; dall'altra mira a costruire spazi di governance nuovi, capaci di dare continuità alle sperimentazioni e alle innovazioni introdotte con il Piano strategico.

#### *Il valore aggiunto*

In questo senso il valore aggiunto percepito dai protagonisti del Piano assume una specifica connotazione, che lega ad esso la capacità di costruire condivisione rispetto alle scelte. Tale condivisione sembra avere semplificato e velocizzato alcuni processi. L'operazione di riscoperta del mare e della relazione tra mare e città costituisce un esempio di una intuizione potente del piano, che probabilmente è stata capace di anticipare una operazione di risignificazione complessiva della città accelerando una serie di processi di dismissione e di trasformazione.

Allo stesso tempo il Piano sembra avere offerto una occasione importante per generare integrazione tra progetti e per mettere a sistema la progettualità generata da attori non abituati a fare sistema a fronte della ingombrante presenza dello Stato. In questo senso la costituzione di un capitale sociale che va aldilà del processo di pianificazione strategica viene considerata un valore aggiunto prodotto dal processo: il piano ha offerto uno spazio importante di costruzione di nuove relazioni fiduciarie, che vanno ormai oltre la vicenda del Piano. Tanto che anche in tempi recenti, nella prospettiva di rispondere ai problemi della crisi economica, gli attori locali hanno chiesto di ritornare a lavorare nella cornice del piano: e d'altro canto la città si è consolidata nella idea che la cornice del

piano costituisca una esperienza che le permette oggi di affrontare una crisi inattesa. Dunque un metodo di lavoro al quale si riconosce una valenza simbolica, ma anche operativa oltre ad una nuova efficacia.

### *Gli esiti*

Rispetto ad una valutazione degli effetti prodotti dal piano, le interviste e il documento di valutazione prodotto nella terza fase pongono l'accento su alcuni nodi.

Innanzitutto il Piano propone innovazioni organizzative: da un lato la presenza di un ufficio interno alla pubblica amministrazione che ha maturato capacità di integrazione tra politiche settoriali, ma anche funzione di integrazione verticale, gestendo di fatto anche un rapporto operativo di integrazione sulle politiche con la amministrazione provinciale; dall'altro la costituzione e sperimentazione di una serie di meccanismi di governance: e cioè delle agenzie di scopo (da SPEDIA, all'Osservatorio sul mercato del lavoro, a Promostudi) e una serie di società partecipate per trattare alcuni temi progettuali e gestionali.

In questo senso anche rispetto alla capacità di programmazione del Comune, si percepisce una forte innovazione e un salto in avanti consistente. La costruzione di nessi tra pratiche ordinarie e approccio strategico è divenuta prassi; così pure l'abitudine ad associare ogni anno alle politiche di bilancio un piano di sviluppo. Questo anche come risposta ad una relazione in parte problematica tra Consiglio comunale e Piano strategico: si è trovata questa soluzione per costruire un legame forte tra scelte ordinarie e strategiche, tra processi democratici nel Consiglio e nella città.

Questa nuova capacità di lavoro sembra avere dato nuova legittimazione alla Amministrazione comunale, non solo in termini di rapporto con la società locale, ma in generale rispetto agli altri enti e amministrazioni. Il Comune è tornato ad essere un importante punto di riferimento per il territorio spezzino.

Questo processo ha cambiato anche le relazioni con la Regione e la programmazione regionale: il quadro strategico regionale ha assunto, dopo un forte pressing della città e dei consulenti del piano, il ruolo centrale delle città, costruendo un bando specifico dedicato alle città capaci di lavorare in una dimensione strategica, di programmazione complessa e integrata. Questo nuovo ruolo del Comune rispetto al territorio era per alcuni versi inatteso.

In questa nuova legittimazione gioca anche la capacità di portare avanti con successo anche alcuni fronti operativi: la dimensione attuativa del piano in questo senso è stata molto curata e la costruzione del documento di valutazione testimonia questa specifica attenzione per la ricaduta operativa. Alimentata dalla capacità di perseguire gli obiettivi, ma anche di sapere seguire in maniera flessibile i processi, con strumenti metodologici nuovi, capaci di piegarsi e modificarsi con gli eventi, di reagire rispetto alle deviazioni, agli scostamenti. Il metodo di lavoro appreso sembra avere fornito gli elementi per riformulare il quadro d'azione. In effetti emerge in più momenti la percezione che molto è cambiato rispetto alla prima formulazione del piano e che la capacità di cambiare sia stata un elemento importante del processo, piuttosto che la propensione a consolidare e istituzionalizzare in maniera permanente le innovazioni. In questo senso la coppia sperimentazione/istituzionalizzazione della innovazione nella esperienza spezzina appare di particolare rilievo. Da una parte esiste una forte propensione a innovare e a dare continuità alla innovazione, cioè a investire nel consolidare: dall'altro anche una forte disponibilità a mettere in discussione i risultati e tornare a sperimentare.

Un terzo esito importante nella percezione degli intervistati è quello relativo al rafforzamento della coesione sociale, intesa come integrazione tra attori. L'abitudine alla partecipazione di questo territorio appare infatti consolidata dalla esperienza del piano, che in qualche misura ha forse potuto avvalersi di essa come risorsa ma anche saputo porre la rigenerazione della integrazione tra attori come obiettivo del processo.

### 1.2.5 Pesaro: processo partecipativo, integrazione e innovazione amministrativa<sup>10</sup>

Processo, temi, prodotti

*Il contesto*

Il percorso di pianificazione strategica avviato dalla amministrazione comunale di Pesaro interessa una città che tra gli anni '90 e 2000, come altre, sta attraversando importanti cambiamenti politici. La classe diri-

<sup>10</sup>Si ringraziano la dott.ssa Fiorenza Martufi, Direttrice Servizio Pianificazione Strategica e il suo staff, l'Assessore Luca Pieri, Assessore all'Urbanistica – Sportello Unico – Coordinamento grandi eventi – Pianificazione strategica.

gente consolidata e i partiti politici tradizionali vivono infatti un periodo di crisi e rinnovamento. Quello di Pesaro è infatti un piano proposto da una nuova classe politica, che prova a ricostruire il consenso in città prendendo le distanze dalle prassi consolidate e lanciando una nuova operazione sperimentale di ascolto con la città. La giunta del sindaco Oriano Giovannelli investirà molto su questa esperienza e sarà tra gli attori costituenti della rete delle città strategiche; la giunta successiva solo in parte riconoscerà questa esperienza, lasciandola in vita artificialmente per un lungo periodo, pur continuando ad investire su alcuni progetti nati con il Piano strategico. Solo in quest'ultimo periodo si è riaperta la partita del piano: la delega è passata all'Assessorato all'Economia, che intende rilanciare una operazione di valutazione degli esiti della esperienza in modo da evidenziarne la significatività per la storia recente di Pesaro e inaugurare una nuova stagione. Il piano dunque sta muovendo alcuni nuovi passi, dopo avere vissuto negli ultimi anni nelle retrovie della azione pubblica, attraverso i progetti portati avanti da alcuni protagonisti della operazione lanciata con la Giunta Giovannelli. È cambiata intanto la città, così come sono cambiati i temi al centro dell'agenda pubblica. Se Pesaro, nella fase di avvio del piano non era una città in difficoltà dal punto di vista economico, oggi anche essa risente di un mutato contesto economico e della necessità di investire per il rilancio del sistema economico pesarese.

### *L'avvio della esperienza*

L'esperienza prende avvio all'indomani delle elezioni amministrative del 1999, in parallelo all'operazione di revisione del Piano regolatore. La città negli anni precedenti è stata un vero e proprio cantiere urbanistico. Ha infatti incubato un nuovo piano, con responsabile scientifico Bernardo Secchi, che ha avviato una importante stagione di partecipazione, per alcuni versi in anticipo sui tempi. Così pure è proprio una questione relativa alla urbanistica che fa cadere la Giunta, che viene messa in discussione per alcune decisioni prese rispetto ad un ambito strategico di trasformazione. È proprio in risposta a questa crisi che la nuova Giunta eletta si propone di riconquistare la propria legittimazione avviando una serie di processi e progetti all'insegna della innovazione, della trasparenza, dell'efficienza, del servizio al cittadino. Il Piano strategico viene visto come strumento per avviare questo processo. Anche la stessa struttura di lavoro dell'ente viene riformata in funzione dell'operazione avviata, accanto al

rinnovamento del personale politico caratterizzato dall'ingresso in Giunta, del tutto inedito, di esterni non eletti in Consiglio comunale.

### *La leadership*

L'operazione rimane legata in larga misura alla figura del neoletto Sindaco Giovannelli, che conduce in prima persona il processo e investe molto su di esso. Si tratta di un sindaco che intende intrecciare nuove relazioni con la società locale, ma anche avviare una riforma dell'Amministrazione. Anche per questo contribuiscono in maniera rilevante alla operazione sia figure di tecnici interni alla amministrazione, in particolare la dott.ssa Fiorenza Martufi, Capo di Gabinetto del Sindaco nella fase di avvio, sia i consulenti incaricati del progetto, che introducono un metodo di lavoro inedito e giocano un ruolo forte nel presentare forme e modi dell'approccio strategico alla pianificazione. Il Consiglio Comunale, come in altri casi, sembra avere sofferto questa situazione ed ha messo in discussione questa modalità di lavoro al termine del mandato Giovannelli, tanto da chiedere al nuovo Sindaco di accantonare il piano strategico.

È in questo periodo che termina anche l'esperienza autonoma dell'Urban center, strumento generato dall'esperienza di pianificazione strategica, che viene assorbito all'interno di strutture ordinarie. Il nuovo Sindaco lascia di fatto aperto il processo senza però reinvestirci: solo ora ad un anno dalle elezioni amministrative la delega al Piano strategico è stata affidata all'assessorato alla pianificazione economica, che ha avviato un processo di valutazione degli esiti del piano, anche in vista di un possibile rilancio.

### *Le fasi*

Diverse fasi contraddistinguono il processo. Secondo la ricostruzione proposta dal sito web dedicato al Piano, ancora attivo, il processo ha avuto inizio nel febbraio 2001, "con lo scopo di mettere a sistema iniziative già in corso, promuovere la competitività del territorio e insieme produrre nuovi scenari e nuove immagini del futuro". Il piano viene presentato da una parte come una operazione di visione al futuro, ma anche allo stesso tempo come repertorio di progetti, rispetto ai quali costruire meccanismi di integrazione.

La prima fase, quella di avvio, consiste nell'operazione denominata "Città chi 6-Agenda strategica in sei appuntamenti". Si tratta di una fase di ascolto, istruito attraverso un ciclo di sei seminari svolti nella sede comu-

nale, i cui risultati sono presentati e discussi nel giugno del 2001, in un incontro plenario conclusivo. In questa fase si registra una larga partecipazione: i lavori hanno l'obiettivo di costruire il quadro conoscitivo e una nuova rete tra gli attori.

All'iniziativa partecipano molti soggetti, tra cui le istituzioni, le categorie economiche e sociali, le associazioni, gli enti di ricerca e formazione, e le fondazioni e istituzioni di credito. Nel giugno del 2001 viene firmato da 26 soggetti un Protocollo di intesa nel quale si individuano i quattro temi principali di lavoro del piano: Attrazione di impresa, Cultura, Fiera e Tecnologie per la competitività della città e del territorio. Per ciascuna area di policy sono proposti obiettivi, azioni e progetti, intesi come punto di avvio, modificabile per il successivo approfondimento conoscitivo e progettuale. Firmando il Protocollo di intesa i soggetti invitati a dare avvio alla fase vera e propria di costruzione del Piano strategico si impegnano a lavorare in gruppi per la costruzione di una visione condivisa.

I lavori dei tavoli sono accompagnati da una attività di analisi e poi da un lavoro di scenario building che costruisce i contenuti del piano strategico "PESARO2015 città della qualità". Il protocollo fissa obiettivi e metodo di lavoro. Da un lato investe su ambiti di policy legati allo sviluppo locale, impegnando i soggetti a ragionare sulle nuove sfide poste dall'intreccio tra processi locali e globali per la città e per il suo tessuto economico. Dall'altro lato, a partire dalla complessità delle scelte e dalla frammentazione dei luoghi decisionali, il Piano si impegna a lavorare nella prospettiva di costruire strumenti di cooperazione tra attori. Di conseguenza vengono chiamati a partecipare al processo attori importanti in precedenza esclusi, quali l'Università di Urbino e l'Amministrazione provinciale. Infine si decide, da un lato, di fare ricorso ad una consulenza scientifica esterna, dall'altro di costituire un Urban Center, per supportare organizzativamente il processo e per comunicare alla città prodotti e percorsi del Piano.

La seconda fase (settembre 2001 e febbraio 2002) vede gli attori lavorare attorno ai quattro temi precedentemente identificati, ai quali alla fine del percorso vengono aggiunte le aree tematiche Welfare e Territorio. Il piano "Pesaro2015 città della qualità" vede in questo senso un riorientamento verso i temi della qualità della vita e della coesione sociale. Le sei commissioni di lavoro (Attrazione di impresa, Cultura, Internazionalizzazione e promozione, Welfare locale, Società dell'informazione e nuove tecnologie dell'ICT, Territorio) producono la bozza di piano presentata nel

febbraio del 2002. Il Documento Programma di piano si articola in una vision (diagnosi della realtà locale), in uno scenario (costruito a partire dalla interpretazione delle tendenze e dei loro possibili esiti); nell'individuazione degli obiettivi, delle azioni e dei progetti (macromete, macroazioni, progetti). Il Documento Programma è accompagnato da un Dossier Progetti, raggruppati nelle sei aree di policy.

Questi contenuti vengono discussi pubblicamente in una serie di incontri in preparazione di una Conferenza strategica, che segna l'adozione formale e simbolica del Progetto, a cui hanno aderito nel frattempo la Provincia e l'Università. Nel maggio 2002 la firma del Protocollo di intesa con la regione Marche introduce un nuovo rapporto tra città e Regione e apre una fare importante di dialogo progettuale che inaugura la terza fase. Da settembre 2002 a febbraio 2003 vengono rafforzate le intese strategiche con i principali attori locali, individuando la necessità di una proiezione sovracomunale della dimensione strategica e progettuale (con i comuni del distretto di Fano Urbino in particolare). Nello stesso periodo vengono inoltre attivate interazioni con i processi di Agenda 21.

Tra marzo 2003 e dicembre 2004 si apre una nuova fase, dedicata alla implementazione del Piano strategico, attraverso la individuazione di Programmi magneti, e cioè "programmi catalizzatori della innovazione territoriale e della cooperazione tra attori e istituzioni che richiamano alcune importanti azioni già previste dal Piano strategico, da integrare ulteriormente ai fini dello sviluppo sostenibile del territorio". La fase coincide con il rinnovamento amministrativo e di fatto vede il piano muoversi interagendo con altre progettazioni e processi promossi dal Comune su vari fronti. In particolare vengono definiti nessi importanti con il progetto "Passo DP" promosso con il distretto produttivo pescarese a ridosso delle occasioni promosse dal contesto di programmazione regionale. Il Piano in questa fase vive essenzialmente attraverso i suoi progetti, che vengono sottoposti a un monitoraggio allo scopo di seguirne l'attuazione, mentre l'intero processo verrà sottoposto nel 2006 ad una operazione di valutazione condotta dal Consorzio METIS del Politecnico di Milano.

### *Lo stile del piano*

Lo stile di pianificazione adottato da Pesaro viene descritto dal Documento Programma di Piano strategico (2002) come un "processo di discussione ed argomentazione pubblica delle missioni, delle priorità e delle

azioni da compiere nel territorio, che affronta il problema di indirizzare, attraverso gli strumenti della argomentazione e persuasione, un insieme di attori pubblici, privati e del terzo settore, una volta riconosciuta l'inefficacia dell'azione di indirizzo per via tradizionale e autoritativa". Si tratta di un approccio che mira all'integrazione delle reti decisionali, ritenendo che l'efficacia o l'inefficacia delle decisioni di piano risieda nella scarsa cooperazione nella definizione degli obiettivi e delle scelte. In questo senso il piano investe nella definizione di un interesse collettivo che sia capace di incidere sugli orientamenti e sulle scelte degli attori non per via gerarchica. Per questo il piano investe fortemente sulla interazione tra attori e sulla partecipazione, promuovendo l'Urban Center come luogo dedicato a dare spazio e organizzare alla partecipazione. Stessa importanza viene assegnata al tema della integrazione, intesa come capacità di integrare le politiche e di fare di questo principio un metodo di lavoro della amministrazione pubblica.

Lo schema Meta>Azioni>Progetti costituisce la struttura del piano: la sua ripercorribilità al contrario evidenzia uno stile di piano, proposto dai consulenti, coordinati da Paolo Perulli, che non separa il piano tra fase decisionale e fase di implementazione. Inoltre i documenti presentano temi e progetti come esito della interazione tra attori e dunque il soggetto dell'azione è la città di Pesaro, rappresentata come attore collettivo.

### *Il piano oggi*

La fase più recente si è appena aperta, con lo spostamento della delega al Piano strategico all'Assessorato allo Sviluppo economico. L'Assessore, che nella fase precedente ha seguito la vicenda come Presidente del Consiglio comunale, intende ora rilanciare il percorso di pianificazione e sta riavviando l'operazione di valutazione degli esiti ed effetti del Piano in parte già costruita alcuni anni or sono, anche attraverso la creazione di un database sui progetti. L'obiettivo è costruire una nuova cornice strategica per la città che va oggi a nuove elezioni, dimostrando che il piano ha profondamente cambiato la città in questi anni.

## Lecture

### *Motivazioni, strategie, contesto*

Il Piano strategico di Pesaro si distingue per un forte investimento rispetto alla dimensione di integrazione degli attori nei processi decisionali.

Muovendo da una considerevole volontà di innovazione del rapporto tra società locale e pubblica amministrazione, il processo si caratterizza per un investimento rimarchevole verso l'ascolto e la partecipazione che contraddistingue in particolari le fasi di avvio e quelle che conducono alla costruzione del documento di piano. Sullo sfondo rimangono invece i temi della vision e quello della costruzione di strumenti di governo o di meccanismi di integrazione delle politiche, che pure costituiscono tasselli non secondari delle operazioni messe in campo, anche in virtù di un forte orientamento operativo che il piano assume nel corso del processo.

D'altra parte non è tanto una città in crisi quella che il piano scandaglia e attiva, quanto piuttosto una città che l'Amministrazione vuole coinvolgere in una riflessione di carattere più generale sulle sfide del futuro. In questo senso il piano gioca d'anticipo rispetto a potenziali momenti di crisi, interrogandosi sulle modalità per permettere a Pesaro di affrontare alcune delle sfide rilevanti della contemporaneità, quali quelle del posizionamento strategico tra scale e temi di politiche. Pur partendo da una riflessione a ridosso dello sviluppo locale, i contenuti del piano si riarticolano, attraverso il contributo dei soggetti partecipanti, sui temi della qualità, intesa come sfida alle politiche di attrazione e competitività. In questo senso Pesaro anticipa alcune riflessioni che saranno più diffuse negli anni successivi.

Al contempo il piano si segnala per una forte attenzione alla innovazione interna ai metodi di lavoro della pubblica amministrazione: non a caso le parole chiave a cui si affida il Documento di Programma sono partecipazione e integrazione. L'attivazione dell'Urban Center e la riorganizzazione interna dei settori e degli assessorati in funzione degli ambiti di lavoro del Piano strategico conferma l'importante investimento sperimentale e al tempo stesso istituzionale fatto nell'ambito di questo processo e un interesse verso la dimensione dei governance tools.

### *Il valore aggiunto*

Il Piano avvia a Pesaro una stagione importante: da un lato costruisce una fitta rete di interazioni progettuali tra gli attori locali e nuovi spazi di collaborazione e cooperazione progettuale, oltre che una nuova abitudine al dialogo e all'ascolto; dall'altro porta a maturazione un rinnovamento delle modalità d'azione della amministrazione comunale, che apprende un metodo di lavoro e nel tempo riesce a vedere riconosciuto il proprio ruolo

dalle altre istituzioni, i comuni del distretto produttivo, ma anche la Provincia, la Regione e infine l'Università. In generale secondo gli intervistati Pesaro, attraverso il processo di pianificazione strategica, matura la consapevolezza che la complessità delle sfide per il futuro richiede di uscire da una ottica auto centrata e che lavorare con gli altri costituisce una necessità ineliminabile. L'investimento sulla coesione degli attori costituisce una forte legittimazione della classe politica che se ne fa promotrice, anche se la fine del mandato amministrativo della Giunta Giovannelli vede un arretramento del fronte innovativo a vantaggio delle ragioni e delle logiche d'azione della politica più tradizionale. Tanto che secondo alcuni degli intervistati più che la politica è la società locale ad essere consapevole del valore generato dal piano attraverso il processo e i suoi progetti, che consiste nella capacità del processo di fare uscire dalla logica del quotidiano e investire in un progetto di futuro.

Infine il Piano strategico avrebbe permesso di ragionare strategicamente anche sui temi della regolazione della trasformazione urbana, offrendo una nuova cornice di senso per le scelte urbanistiche. Il percorso parallelo tra piano strategico e piano urbanistico è considerato in questo senso un importante elemento.

### *Gli esiti*

Rispetto ad una valutazione degli esiti le interviste e i documenti di valutazione prodotti nell'ambito del processo (in particolare nel 2006) evidenziano alcuni elementi significativi.

Dal punto di vista dell'attuazione dei progetti l'analisi compiuta dal Consorzio Metis nel 2006 ricostruisce come da un lato un numero molto consistente dei progetti promossi dal piano abbia trovato avvio e attuazione, mentre dall'altra gli attori sembrano avere individuato come criticità significativa del piano un eccessivo allargamento dell'arena della discussione, che avrebbe reso particolarmente complessi alcuni passaggi nella fase della decisione e soprattutto della implementazione dei progetti, oltre che un'eccessiva dispersione delle forze su troppi fronti progettuali. La scelta di lavorare a programmi magnetici, capaci cioè di aggregare diverse progettualità e attorialità, nella fase di implementazione del piano sembra essere stata particolarmente efficace per fare procedere quattro linee progettuali: il Programma Ambientale di Sviluppo sostenibile del Distretto Pesarese ("Passo Dp") ha saputo mettere in relazione e fare partire 11 progetti; Innovation Made in Marche – Pesaro

(IMM-P) ha lavorato attorno a 10 progetti e portato alla definizione di una proposta per la costruzione di un polo formativo e tecnologico; mentre il Piano è riuscito a interagire e attivare occasioni progettuali significativi nell'ambito di Agenda 21 e del Piano Sociale d'Ambito. Al di là dei progetti che hanno preso avvio, gli esiti del Piano strategico sono riconducibili, secondo gli intervistati, all'innovazione nel metodo di lavoro interno alla pubblica amministrazione; ad una nuova abitudine tra attori a collaborare; alla accresciuta capacità progettuale e al ruolo nuovo di interlocuzione sui temi di programmazione regionale; allo sviluppo di nuovi cantieri progettuali rispetto al tema della e-democracy, come esito del forte investimento sulla dimensione partecipativa. Tra gli effetti inattesi devono invece essere considerati, l'allargamento delle tematiche, che ha contribuito a reinserire i temi del welfare e del territorio nel piano; ma anche la scelta di continuare ad investire sulla dimensione industriale del sistema produttivo locale e sul distretto, che ha permesso in questi anni di presentarsi in maniera più matura all'appuntamento della riflessione sulla riconversione del sistema produttivo locale. D'altra parte, molti attori identificano tra gli effetti inattesi anche la scarsa capacità di dare la comunicazione opportuna agli esiti del processo. Un investimento maggiore in questa direzione avrebbe dato più forza e robustezza al Piano e gli avrebbe forse garantito anche vita meno contrastata.

### 1.2.6 Piacenza: leadership duale e ciclo politico<sup>11</sup>

#### Il processo

*Il contesto: scenari di sviluppo e domanda di cooperazione*

L'avvio del percorso di pianificazione strategica a Piacenza, alla fine degli anni '90, si colloca sullo sfondo di una lettura da parte dei principali promotori (il Comune e la Provincia di Piacenza) sia del sentiero di sviluppo che il territorio piacentino ha intrapreso nel lungo periodo, sia dei limiti riscontrati nella capacità di coordinamento e di cooperazione tra i principali attori sociali e istituzionali agenti nel contesto locale.

Sul primo fronte si può affermare che l'attivazione di un processo di pianificazione strategica si connota per l'interesse a rimettere a fuoco caratteri e possibilità di un territorio che, pur presentando alcuni elementi di

<sup>11</sup>Si ringraziano Ernesto Carini, Presidente del Consiglio comunale di Piacenza, già Assessore del Comune e della Provincia di Piacenza; Vittorio Silva, Dirigente della Provincia di Piacenza.

eccellenza (la posizione geografica e la dotazione infrastrutturale, una solida presenza imprenditoriale sia nel comparto manifatturiero che in quello dei servizi alle imprese, una certa capacità attrattiva nei confronti di funzioni pregiate, come l'università, una buona qualità della vita e rilevanti risorse ambientali e paesistiche) si caratterizza per una limitata capacità di indicare con chiarezza una prospettiva strategica di medio-lungo periodo.

Sul secondo fronte, emerge inoltre che questa difficoltà nel darsi obiettivi condivisi da parte degli attori principali sembra dipendere da una certa incapacità di "fare sistema", di costruire luoghi e pratiche di cooperazione interattoriale lungo le filiere di governance verticale e orizzontale. Questo dato di fatto, che emerge sia dalla lettura dei documenti che dalle interviste effettuate, viene anche interpretato da diversi attori come una peculiarità piacentina rispetto al contesto emiliano, nel quale sarebbero presenti più alti livelli di coesione e una maggiore capacità di azione congiunta.

La pianificazione strategica a Piacenza emerge dunque come una prima risposta a una crescente domanda di coordinamento e di cooperazione per identificare azioni condivise e percorsi partecipati nella direzione di una rifocalizzazione del modello locale di sviluppo.

#### *L'avvio dell'esperienza*

L'esperienza del Piano strategico per Piacenza nasce come accennato alla fine degli anni '90, sulla base di un percorso partecipato che vede il coinvolgimento delle principali rappresentanze dell'impresa (con un ruolo di traino molto forte dell'Associazione degli industriali) e del lavoro, oltre che le istituzioni locali (Provincia e Comune). Dopo una fase di start-up il primo evento significativo è la realizzazione degli Stati Generali realizzati nell'ottobre 2000, a valle dei quali vengono costruiti gruppi di lavoro tematici al fine di identificare progetti rilevanti e insieme fattibili.

In questa fase iniziale l'enfasi è posta sulla necessità di realizzare una condivisione tra i diversi attori intorno ad obiettivi di medio-lungo periodo, costruendo anche le condizioni di cooperazione strutturata capaci di consolidare i processi di governance.

I temi affrontati dai gruppi di lavoro costituiti a valle degli Stati Generali riguardano sia temi di carattere generale, sia specifici progetti e si presentano come tavoli operativi che dovrebbero essere in grado di dettare linee di azione coerenti a una pluralità di soggetti coinvolti.

Congiuntamente, in questa fase di start-up vengono delineate anche le condizioni di fattibilità del progetto dal punto di vista della struttura di implementazione che viene costituita con la collaborazione di Provincia e Comune e con la consulenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (sede di Piacenza). Dal punto di vista della governance viene costituito il Comitato Strategico, organismo di governo del processo e viene istituita anche una Segreteria tecnica. Nel giugno del 2001 viene anche avviato il sito, che ha rappresentato nel corso del tempo uno strumento importante di comunicazione e condivisione del processo di pianificazione strategica.

#### *Una leadership duale e un ruolo centrale dell'Università*

Dal punto di vista della promozione e della leadership il percorso di pianificazione strategica piacentino si caratterizza per una forte specificità: la collaborazione tra Comune e Provincia, che configura una vera e propria situazione di "leadership duale".

Le motivazioni di questa leadership a due teste sono diverse. Da parte della Provincia l'esperienza di pianificazione strategica viene vissuta in continuità con alcune esperienze di programmazione e pianificazione realizzate nella seconda metà degli anni '90 (in primis il Piano territoriale di coordinamento provinciale) e fortemente orientate a delineare non solo regole di gestione del territorio ma anche indirizzi strategici per lo sviluppo sostenibile. Da parte del Comune il percorso attivato è interpretato come una occasione importante per offrire un quadro strategico capace di favorire l'afflusso sulla città di investimenti e finanziamenti, oltre che come una arena significativa per una rete di attori tradizionalmente poco propensi alla cooperazione.

D'altra parte, questa doppia regia costituisce sia una risorsa rilevante sia un vincolo potenziale al pieno dispiegamento del processo di pianificazione strategica. Ciò dipende anche dal fatto che nel corso del tempo sia la Provincia che il Comune cambiano leader e maggioranza amministrativa. La Provincia è governata nel 2000 dal centrosinistra, con Presidente Dario Squeri (eletto per la prima volta nel 1994 e confermato nel 1999 alla guida di una maggioranza di centrosinistra). A Squeri succede Gian Luigi Boiardi, sempre alla guida di una maggioranza di centrosinistra. Nel 2009 viene invece eletto Presidente Massimo Trespidi, alla guida di una Giunta di centrodestra. Per quanto riguarda invece il Comune di Piacenza, nel 2000, all'avvio del processo di pianificazione strategica il Sindaco è

Gianguido Guidotti (centrodestra), sostituito nel 2002 da Roberto Reggi (centrosinistra), confermato nel 2007.

L'avvicendamento di Sindaci e Presidenti di Provincia diversi (e a capo di diverse maggioranze) non rappresenta di per sé un problema per il processo di pianificazione strategica. In particolare, non sembra essere stato un vincolo la non coincidenza di maggioranze tra le due istituzioni coinvolte. Più critico il fatto che frequenti cambiamenti nelle posizioni politiche apicali delle due istituzioni non abbiano favorito la continuità del processo, anche in ragione della sfasatura temporale tra elezioni comunali e provinciali che ha portato negli ultimi dieci anni ad una situazione di campagna elettorale quasi permanente, con conseguenze non certo positive sulla propensione alla cooperazione interistituzionale.

A fronte di questa leadership duale, un ruolo centrale ha giocato nel processo l'Università Cattolica, ed in particolare la Facoltà di Economia guidata per una fase importante dal prof. Enrico Ciciotti, studioso tra l'altro di economia regionale e di pianificazione strategica, che in tutte le fasi del processo ha giocato un duplice ruolo di stakeholder e di consulente scientifico. Anche questo aspetto presenta alcuni tratti di originalità e può essere interpretato come una importante condizione di continuità sotto il profilo dell'expertise tecnica mobilitata, ma anche come un condizionamento dal punto di vista dell'approccio culturale adottato nelle diverse fasi di costruzione del Piano.

### *Le fasi*

A partire dagli Stati Generali del 2000 e nel corso del decennio è possibile riconoscere tre fasi principali nel processo di pianificazione strategica:

- una prima fase che va dagli Stati generali alla sottoscrizione del Patto per Piacenza (12 gennaio 2002), che rappresenta il momento più alto, anche dal punto di vista simbolico, della partecipazione degli attori locali alla discussione sul futuro della città. In quella sede viene sottoscritto dalla regione Emilia Romagna e da un gran numero di attori locali (oltre a Comune e Provincia la Camera di Commercio, gli altri Comuni del territorio provinciale, fino a quel momento scarsamente coinvolti, gli organismi di rappresentanza degli interessi collettivi) un documento di intenti che definisce il quadro di riferimento per le politiche del territorio piacentino e che identifica alcuni obiettivi generali di policy. Accanto al Patto vengono messi in campo poi una serie di documenti settoriali, legati a dieci filiere di

- policy, che identificano specifiche azioni e anche modalità di attuazione;
- una seconda fase, successiva alla sottoscrizione del Patto e all'avvio di nuovi gruppi di lavoro. In questa fase gli attori in campo cercano di consolidare il positivo risultato politico della sottoscrizione del Patto definendo alcuni strumenti di implementazione delle diverse azioni previste (a partire da un Ufficio dedicato incardinato in Provincia che vede anche la partecipazione di funzionari comunali). Nella fase 2003-2005 si assiste a un periodo di stasi del processo, che segnala il carattere "carsico" dell'esperienza piacentina, nella quale ad alcune fasi "alte" di mobilitazione seguono momenti in cui il processo sembra in stand-by, nonostante lo sforzo di alcuni attori per tenere viva l'attenzione sul piano strategico;
  - una terza fase, che prende avvio nel 2005 con un rilancio del processo di pianificazione strategica, un maggiore coinvolgimento della Camera di Commercio come co-leader del processo e un passaggio alla redazione di un vero e proprio Piano strategico. Questa terza fase che ha come tappe principali:
    - un Convegno internazionale co-promosso con l'Università Cattolica ("Vision 2020: territorio, sviluppo locale e pianificazione strategica");
    - la redazione di una bozza di documento di Piano (giugno 2006) che propone una nuova "vision" per Piacenza e che identifica per ciascun asse strategico messo a fuoco (qualità urbana e sostenibilità, competitività territoriale, innovazione, conoscenza e tecnologia, inclusione sociale, creatività e cultura, nuovi approcci di gestione del territorio, marketing urbano) strategie, priorità e indicatori-obiettivo di natura quantitativa e qualitativa. Il documento viene presentato in una nuova tornata di Stati generali, nel mese di giugno del 2006;
    - un convegno realizzato nel febbraio 2007 ("Piacenza e il suo futuro") nel quale ci si propone di rilanciare il processo e di proseguire nel meccanismo di selezione di flagship projects, proposto anche nel documento "Vision 2020". Nei lavori seguenti vengono identificati e selezionati i progetti bandiera, la cui realizzazione dovrebbe essere verificata periodicamente.

### *Lo stile del piano*

Dal punto di vista culturale lo stile del piano, e del processo ad esso connesso, appare "classico". Il documento "Vision 2020" si configura infatti

come una visione del futuro della città e del suo territorio, ma anche come una lista di assi di intervento rispetto ai quali non sono sempre esplicitate le priorità e le condizioni operative di fattibilità. Inoltre, è introdotto un sistema di indicatori che dovrebbe permettere di attuare un monitoraggio continuo e robusto del raggiungimento nel tempo degli obiettivi del piano. L'assenza di gerarchia aveva d'altra parte caratterizzato anche i documenti associati al Patto per Piacenza, nei quali si trovavano sullo stesso piano progetti già cantierabili e idee progettuali molto immature. Ciò ha rappresentato, anche a detta di alcuni intervistati, un limite percepito da alcuni degli attori coinvolti (per esempio, l'Associazione industriali) che nel corso del tempo hanno denunciato una mancanza di sbocchi operativi e hanno interpretato il loro ruolo nel processo di pianificazione in modo più formale.

Dal punto di vista del processo, il percorso di costruzione dei due documenti fondamentali ha seguito modalità abbastanza tradizionali: fin dalla prima fase il coinvolgimento degli attori è stato costruito assumendo come un dato il sistema tradizionale della rappresentanza degli interessi locali, secondo una logica "concertativa". Il lavoro è stato condotto prevalentemente attraverso incontri degli organismi del Piano (il Comitato strategico), incontri con altri soggetti (per esempio i Comuni della provincia di Piacenza) e l'attività di gruppi di lavoro tematici, oltre che attraverso alcuni strumenti di comunicazione (seminari e convegni, sito internet, pubblicazioni, etc.).

### *Il piano oggi*

Oggi (fine 2009) dopo l'ennesimo cambio alla guida di una delle amministrazioni leader, possiamo parlare di un processo che appare bloccato. L'ultima riunione del Comitato Strategico segnalata sul sito risale al maggio del 2008. La struttura di implementazione interna che ha guidato il processo (con sede nella Provincia di Piacenza) di fatto è stata progressivamente svuotata, anche in ragione del chiaro disinvestimento del Comune che ha deciso di scegliere altre strade per promuovere una serie di azioni di natura strategica a scala urbana.

Il destino del Piano strategico è dunque incerto: esso sembra dipendere sia dalla volontà politica degli attori-chiave, sia dalla capacità della "comunità di pratiche" che si è costituita intorno al percorso di pianificazione strategico di rilanciare culturalmente e operativamente questa esperienza.

## Lecture

### *Motivazioni, strategie, contesto*

Il contesto problematico nel quale si colloca l'esperienza piacentina sembra caratterizzarsi per la compresenza di una pluralità di questioni che, implicitamente o esplicitamente, il processo di pianificazione strategica intende affrontare:

- problemi di riposizionamento strategico, a fronte di processi non traumatici ma significativi di transizione da un modello di sviluppo fortemente centrato specificità di Piacenza come città "media" di qualità, area di transito e di transizione, come polo per l'offerta di servizi a un sistema territoriale dinamico basato sulla piccola e media impresa a un più incerto modello che prova a investire su filiere innovative (dalla logistica all'agroalimentare) e a collocarsi nella prospettiva di polo dell'economia della conoscenza (ricerca, università);
- problemi di complessità e frammentazione decisionale, in parte per la collocazione eccentrica tra Emilia e Lombardia, in parte per la scarsa capacità cooperativa degli attori locali, poco propensi alla cooperazione al coordinamento sia verticale che orizzontale.

In questo quadro, lo spazio concettuale delle aspettative e delle intenzioni dei promotori entro cui si colloca l'esperienza piacentina sembra privilegiare l'aspetto dell'integrazione delle reti di governance (integrating decision making), anche se non manca una attenzione (che tuttavia appare anche venata di retorica) ai temi della visione condivisa e della costruzione di immagini del futuro possibile.

È infatti sul fronte della costruzione di ambiti di interazione pluriattoriale (i tavoli tematici che coinvolgono diversi stakeholders intorno a grumi di problemi e a proposte di azioni possibili) che si misura nella prima fase la capacità del processo di pianificazione strategica di mobilitare attori inerti, di ispessire le relazioni tra diversi attori, di irrobustire le reti decisionali.

D'altra parte, è proprio su questo fronte che si manifestano le maggiori criticità del percorso, laddove la condivisione di obiettivi generali non sembra essere in grado di delineare percorsi credibili di implementazione per singoli azioni e progetti.

### *Il valore aggiunto*

Se consideriamo dunque il valore aggiunto che il percorso di pianificazione strategica sembra aver consegnato al contesto locale in relazione agli

obiettivi di integrazione del network decisionale possiamo parlare di una esperienza a due facce.

Nella prima fase il processo può senz'altro considerarsi un successo: la sottoscrizione del Patto per Piacenza è davvero un evento rilevante per la città, che segnala in forma pubblica l'accresciuta fiducia tra gli attori e un commitment significativo nei confronti di azioni di coordinamento strategico. Meno solidi sono i risultati delle fasi successive, nelle quali emerge, a detta di alcuni osservatori, una certa stanchezza da parte dei protagonisti e una maggiore tendenza a interpretare le attività di discussione e di co-progettazione come pratiche ritualizzate nelle quali ciascuno recita una parte definita.

Le ragioni di questo esito sono molteplici e sono già state accennate nella breve presentazione del processo: una condizione di instabilità amministrativa (anche in ragione della leadership "duale" tra Provincia e Comune) che non ha favorito la continuità del processo e che anzi ha generato fenomeni ciclici di natura "carsica"; uno stile del processo e dei prodotti che ha finito per privilegiare la logica della selezione di strategie e di obiettivi alla costruzione di ambiti comuni di progettazione e che quindi ha generato una certa disaffezione a fronte dei problemi di implementazione; una più generale difficoltà nel radicamento dell'esperienza nelle pratiche amministrative ordinarie.

In definitiva, considerando soprattutto le aspettative in termini di interazione dei network decisionali e di irrobustimento della capacità di governance dei processi di sviluppo e trasformazione, possiamo dire che:

- sul fronte dell'innovazione di processo il percorso avviato a Piacenza è stato sicuramente un successo, almeno per la prima fase, mentre meno chiara è stata la capacità di costruire processi effettivamente sperimentali sia per la tipologia degli attori coinvolti (è ad esempio mancata la capacità di coinvolgere pienamente attori sovralocali, con la parziale eccezione della Regione Emilia Romagna), sia per le attività messe in campo al fine di ispessire e irrobustire il network;
- sul fronte dell'istituzionalizzazione dei risultati raggiunti e della capacità di definire condizioni di strutturazione dei processi e degli esiti anche a Piacenza, come in molti altri casi, si è manifestata una certa difficoltà. Ciò è dipeso dalla natura "carsica" del processo, ma anche da una scarsa attenzione alla possibilità riutilizzare il processo di pianificazione strategica come un dispositivo di "institutional building", ossia come un

campo di strutturazione di ambiti permanenti di interazione. Con l'eccezione, peraltro rilevante, dell'Ufficio del Piano strategico (con la sua Segreteria tecnica), il processo non ha saputo darsi modalità strutturate e permanenti di interazione e produzione di ipotesi progettuali, lungo una linea che invece è stata perseguita in diversi altri contesti.

Per quanto riguarda poi la dimensione della costruzione di immagini del futuro, si può senza dubbio riconoscere nel processo di pianificazione strategica uno dei terreni su cui, nel corso degli ultimi dieci anni, la società locale ha provato a produrre e far circolare scenari e visioni, identificando le sfide centrali su cui Piacenza e il suo territorio sono chiamate a esprimersi. Tuttavia, il contributo del Piano strategico non appare in questo campo particolarmente cruciale, forse anche per la natura scarsamente selettiva delle immagini di futuro che è stato in grado di produrre nei diversi documenti di piano e più in generale nell'interazione attivata.

#### *Gli esiti*

Se si considera infine la molteplicità degli esiti generati, direttamente o indirettamente, intenzionalmente o meno, dal processo di pianificazione strategica, si possono fare le seguenti considerazioni:

- gli effetti istituzionali. Come già accennato, sembrano essere stati relativamente limitati, sia in termini di capacità di influenza del funzionamento ordinario delle principali amministrazioni coinvolte, a partire dal Comune e dalla provincia, sia sotto il profilo della definizione di nuove forme stabili di cooperazione interattoriale;
- gli effetti "materiali". I principali effetti in termini di attuazione rispetto alle azioni previste dal piano sono difficilmente ascrivibili al piano stesso: come riconosciuto da alcuni osservatori, le azioni previste dal Patto o dal Piano che si sono realizzate o che sono in fase di realizzazione si sarebbero probabilmente realizzate comunque, anche se la loro "messa a fuoco" nel percorso di pianificazione strategica può avere fluidificato in qualche caso il processo decisionale. Non appare inoltre particolarmente significativo il ruolo del Piano e del suo processo come incubatore di nuove idee progettuali;
- gli effetti "cognitivi". Si tratta degli effetti sicuramente più significativi, sia sul fronte dell'assunzione di dispositivi di valutazione e monitoraggio delle politiche, sia dal punto di vista dei processi di apprendimento attivati in una pluralità di attori coinvolti. Il percorso di pianifi-

cazione strategica è stato infatti in grado di costituire una “comunità di pratiche”, con il coinvolgimento di politici e tecnici appartenenti a diversi enti e soggetti collettivi, che ha rappresentato una risorsa cognitiva e operativa anche per l’avvio e la realizzazione di altri progetti.

In questo senso, i rischi di disperdere il patrimonio conoscitivo e di interruzione ascrivibile a questa “comunità di pratiche” sono veramente molto alti, e segnalano più in generale la necessità di preservare e salvaguardare nel tempo gli esiti interessanti e generativi di un processo che oggi appare sospeso e incompiuto.

## 1.2.7 Prato: un approccio strategico allo sviluppo territoriale<sup>12</sup>

### Il processo

#### *Il contesto*

L’attivazione dell’itinerario di pianificazione strategica a Prato avviene nel 2004. Si situa nel quadro di una lettura mirata da parte del promotore, il Comune, dei problemi urgenti di carattere economico e sociale che hanno investito la struttura produttiva fondata sul modello distrettuale tessile, entro la città fabbrica.

L’evoluzione del distretto tessile pratese è stata caratterizzata negli ultimi decenni da un processo di trasformazione, condiviso anche dalle altre principali economie distrettuali italiane, i cui caratteri più rilevanti sono rappresentati, congiuntamente, da:

- una contrazione in termini occupazionali dell’industria manifatturiera in generale, tessile in particolare che tuttavia riveste un ruolo ancora centrale nell’economia locale;
- una fase di terziarizzazione che procede in maniera sostenuta, soprattutto nell’ambito delle attività di servizio alle imprese, che rappresentano le attività più “pregiate” del settore terziario.

I temi della transizione urbana, del riposizionamento strategico sia nell’area metropolitana sia a livello nazionale, attraverso un ripensamento e una ridefinizione dell’immagine della città, hanno configurato le tipologie di problemi che hanno indotto l’avvio del processo di pianificazione strategica.

---

<sup>12</sup>Si ringraziano Livia Marinetto ex dirigente del Comune di Prato e Marco Romagnoli ex sindaco di Prato.

*L'avvio dell'esperienza*

Bisogna premettere, per capire dove e come si costituisce la domanda di pianificazione strategica a Prato, che uno degli aspetti cruciali della fisionomia e della storia economica ed urbana pratese, il modello di sviluppo distrettuale del tessile, è in una condizione di forte crisi già a partire dal 2001, al di là della congiuntura oggi in atto (dall'inizio della crisi 10.000 posti di lavoro persi nel manifatturiero e 1900 aziende chiuse).

Un contesto importante – sul quale forse è stato costruito il paradigma del distretto industriale italiano da Giacomo Becattini ed anche il palinsesto territoriale di un celebre piano urbanistico di Bernardo Secchi – è dunque di nuovo in crisi. Il percorso di costruzione del piano strategico della città di Prato inizia con l'insediamento della nuova Giunta Comunale: vengono affidate all'Assessorato allo sviluppo economico le funzioni di coordinamento dell'attività di stesura di un primo documento di programmazione attraverso una fase di consultazione di un ampio numero di rappresentanti delle istituzioni locali, organizzazioni di rappresentanza degli interessi, professioni, associazionismo.

Il 20 settembre 2004, ha luogo la prima riunione del Laboratorio che avrebbe dato il via al primo piano strategico. L'iniziativa è organizzata dal Comune e coinvolge nella riflessione i principali attori economici dell'economia locale con il supporto di esperto di Iris e del Formez (a cui si sarebbero aggiunti anche gli attori sociali, associazioni, singoli esperti). Stentava a crescere la consapevolezza che la crisi partita nel 2001 non fosse una delle tante congiunture negative che avevano storicamente caratterizzato sviluppo di Prato.

Non si trattava soltanto di rilanciare l'attività distrettuale sulla base di nuovi prodotti; era fondamentale invece valorizzare le competenze interne alla città. Tali nuove competenze erano figlie della vocazione manifatturiera, basti pensare al rilancio del ruolo di Prato come capitale toscana dell'arte contemporanea generato a sua volta dalla tradizione di collezionismo locale. Un esempio noto è il Centro per l'arte contemporanea Luigi Pecci, costruito su un terreno donato al Comune dal lanificio Pecci, con la precisa richiesta di fondare un museo di arte contemporanea.

Un altro nodo era caratterizzato dalla domanda, espressa in maniera anche brutale, di trattamento del problema dell'immigrazione "cinese", vissuto come minaccia dalla stragrande maggioranza di piccole imprese connotate da qualità medio bassa. Un elemento peculiare della realtà pratese è

infatti quello della presenza di imprenditorialità straniera. In realtà, paradossalmente, gli immigrati cinesi – oltre ad essere impiegati all’inizio come forza lavoro a basso costo – hanno chiuso la filiera del tessile andando ad occupare prevalentemente lo spazio dell’abbigliamento.

L’amministrazione comunale si poneva quindi come soggetto promotore e lanciava l’idea un percorso di pianificazione strategica, persuasa che valesse la pena scommettere ancora sul distretto e sulla tradizione manifatturiera, a patto di comprenderne le trasformazioni e valorizzarne le potenzialità. Inoltre i promotori del piano strategico si erano convinti che solo affrontando la complessità del cambiamento e della transizione attraverso processi integrati (tra strategie, tra risorse, tra attori, tra politiche) sarebbero migliorati i rapporti tra diversi livelli di governo e, soprattutto, sarebbe aumentata la “credibilità” e la fiducia nei confronti del territorio, al fine di attrarre maggiori cofinanziamenti europei, nazionali e regionali.

#### *La leadership*

Nel caso di Prato, il ruolo di regia tecnica e politica del percorso di pianificazione strategica è svolto dall’amministrazione comunale.

Le ragioni di questa leadership municipale sono prevalentemente spiegate dall’approccio culturale del Sindaco, il quale prima dell’elezione era un dirigente regionale nel contesto della programmazione dello sviluppo. Il commitment significativo assegnato dal programma di mandato alle politiche e alle strategie di sviluppo locale segna anche alcune innovazioni dell’organizzazione interna al Comune. L’amministrazione comunale aveva modificato la sua struttura organizzativa raggruppando in un’unica area i Servizi “urbanistica” e “sviluppo economico”. Attraverso un interessante percorso di innovazione il Sindaco Marco Romagnoli, insediatosi nel 2004, ha aggiunto, all’interno di quest’ultima, un Servizio denominato “sviluppo economico e strategico”, diretto da Livia Marinetto, deputato a coordinare il lavoro di consultazione, organizzazione e redazione del piano strategico.

Il nuovo assetto consente maggiore coordinamento ed integrazione, tanto al livello di analisi che delle decisioni relative ad ambiti di particolare rilevanza per le finalità strategiche del piano. L’unità organizzativa “Sviluppo e governo del territorio” è composta perciò di quattro Servizi, unità di livello intermedio dotate di autonomia operativa e gestionale uno dei quali è denominato “Sviluppo economico e strategico” (poi denomi-

nato “Pianificazione strategica e attività economiche”). Quest’ultimo, divenuto operativo a marzo 2005, può utilizzare una prima quota di bilancio per attivare alcune consulenze necessarie a definire i documenti riconducibili al piano strategico ed avviare le articolazioni progettuali operative in collaborazione con gli uffici tecnicamente competenti. Un’altra attività avviata parallelamente riguarda la promozione e gestione dei progetti di rete tra aree urbane e regioni europee che contribuiscono a fornire indicazioni su altri processi di trasformazione urbana, economica e sociale e sulle politiche pubbliche che sono state adottate nei casi particolari.

### *Le fasi*

Le fasi che contraddistinguono il percorso del piano di Prato sono due. Il primo incontro del gruppo di lavoro si è tenuto al Museo del Tessuto il 6 novembre 2004; successivamente il gruppo è stato diviso nei quattro Tavoli tematici che, alla fine di giugno 2005, si erano riuniti complessivamente per 26 volte coinvolgendo nelle proprie attività un totale di circa 500 persone. Prima il Laboratorio e poi i quattro Tavoli tematici (La città compiuta; Sostenibilità e innovazione; Cultura e cambiamento; Città coesa e solidale) sono giunti alla definizione condivisa delle finalità che la pianificazione strategica pratese avrebbe dovuto perseguire:

- individuare scenari possibili di sviluppo locale di medio lungo periodo;
- individuare priorità di sviluppo;
- individuare le azioni e accompagnare i processi di trasformazione;
- promuovere l’uso efficace delle risorse disponibili;
- promuovere la condivisione degli scenari di sviluppo;
- facilitare accordi di cooperazione tra attori della governance territoriale (anche sovralocale);
- mobilitare gli investitori.

Dopo un numero considerevole di incontri – 40 tra Workshop, incontri dei tavoli tematici e incontri istituzionali –, con la partecipazione di più di 800 persone, nel documento approvato dal Consiglio Comunale (ottobre 2005), si mettono in campo alcune scelte selettive per il futuro di Prato:

- si conferma la vocazione manifatturiera;
- si sceglie di puntare sulla dimensione geografica metropolitana della città per godere della potente immagine mondiale di Firenze e per assumere un ruolo strategico nel territorio della Toscana centrale, in particolare per la logistica;

- si decide di accompagnare la città verso l'economia della conoscenza: sviluppo di servizi avanzati, attrazione di alta formazione, attrazione di imprese e di capitali.

Nell'affrontare il superamento del modello città-fabbrica, Prato si trova di fronte alla necessità di riorganizzare la natura stessa della sua identità locale.

Nella seconda fase del piano strategico i soggetti coinvolti si sono impegnati a dare spessore a molte delle riflessioni sollevate dai tavoli tematici. Lo hanno fatto attraverso quattro approfondimenti (sul settore meccanico-tessile, sugli strumenti per la rigenerazione urbana, sulle trasformazioni sociali del distretto e sul settore logistico) nati da Picture, un sotto-progetto pratese di District (operazione quadro regionale di Interreg III C). Nell'ambito di Picture si è lavorato in stretta connessione con il processo di pianificazione strategica, elaborando cluster di imprese innovative all'interno del distretto industriale.

#### *Lo stile del piano*

Il processo di piano strategico per Prato si caratterizza per un formato ed un approccio classico. Ci sono due documenti che testimoniano l'impianto metodologico, che è stato elaborato con la consulenza scientifica di Massimo Bressan dell'Istituto Iris (un istituto di ricerca pratese orientato allo studio degli aspetti economici e sociali dei programmi di sviluppo locale) Il primo documento disponibile sul sito web è intitolato "Contesto – exit condivisi" e raccoglie i risultati dei primi mesi di consultazione. Il documento si concentra sui temi che sono stati introdotti e dibattuti nei diversi incontri (inizio novembre 2004 – maggio 2005). Il documento contiene anche la descrizione del contesto e l'analisi SWOT e il tema chiave per il piano strategico.

Il secondo documento è intitolato "Quattro anni. Verifica sull'attuazione del programma di legislatura" e contiene una sintesi del lavoro svolto, tra il 2004 e il 2008, durante il mandato del Sindaco Romagnoli, entro il quale sono posti importanti rinvii al sentiero seguito dal piano strategico.

Dal punto di vista del processo, il percorso di costruzione del piano, soprattutto nella prima fase ha seguito modalità fortemente partecipative, con il coinvolgimento sia della parte politica, sia delle rappresentanze degli interessi locali, sia della popolazione pratese e anche attraverso la realizzazione di un sito web.

*Il piano oggi*

Dopo le elezioni comunali del maggio 2009, a Prato si è assistito ad un avvicendamento e ad un cambio di sindaco e di maggioranza politica. Il nuovo Sindaco è un imprenditore tessile pratese. Ad oggi (fine 2009), il percorso di pianificazione strategica vera e propria sembra in una fase di stand-by, proprio perché il cambiamento di amministratore della città non ha favorito la continuità del processo, anche se prosegue l'attenzione per l'attuazione del PIUSS.

## Letture

*Motivazioni, strategie, contesto*

In uno sfondo affollato di temi e problemi che segnano il contesto pratese l'esperienza di pianificazione strategica sembra privilegiare prevalentemente:

- problemi di transizione urbana a fronte della crisi del distretto;
- problemi di riposizionamento strategico;
- problemi di complessità e frammentazione decisionale;
- problemi di costruzione di una nuova immagine condivisa della città e del suo modello produttivo.

L'interpretazione dei problemi e dell'opportunità della città, che regge l'avvio del processo di pianificazione strategica, si evince dalle questioni sollevate nei quattro tavoli tematici. I temi e i problemi emersi dai tavoli non rinviano infatti unicamente al distretto come sistema produttivo, ma alla città come ambito territoriale nella sua complessità.

Nella prospettiva dei promotori il piano strategico dovrebbe accelerare la transizione del distretto industriale verso un modello di sviluppo basato sulla conoscenza attraverso interventi sul contesto urbano, ambientale e culturale. Lo spazio concettuale delle aspettative e delle intenzioni dei promotori entro cui si colloca l'esperienza pratese si orienta dunque verso i temi di integrazione delle reti di governance alla scala vasta (integrating decision making), a partire però dalla costruzione di una visione di futuro nel quadro di un programma politico (thinking about the future) per la città, da parte dell'attore promotore.

Per concludere, programma politico, governance e vision sono state trattate in modo integrato e hanno costituito l'ossatura del processo di pianificazione. Anche se, indubbiamente, il punto di partenza è stato configurato dal programma di mandato dell'amministrazione comunale.

### *Il valore aggiunto*

Il processo di pianificazione strategica di Prato dispiega un valore aggiunto rappresentato da importanti effetti di integrazione tra programmazione e politiche di scala diversa (urbane, regionali ed europee).

Un esempio cruciale e concreto, che costituisce anche un effetto importante di attivazione di un cantiere progettuale in dotazione alla città, è l'avvio del PIUSS Parco Expo' a valere su fondo comunitari FESR 2007-2013 Ob. 2. La strategia del PIUSS è l'accelerazione dell'evoluzione del distretto industriale verso un modello di sviluppo basato sulla conoscenza attraverso interventi sul contesto urbano, culturale, ambientale. L'obiettivo generale consiste nel sostegno alla capacità di adattamento del sistema produttivo locale, attraverso il riutilizzo di contenitori urbani dismessi, per aumentare la dotazione di infrastrutture di servizio al sistema produttivo e la contestuale valorizzazione del patrimonio di cultura e di saperi del territorio urbano. Il PIUSS è stato alla fine approvato – ed è stato firmato anche da Firenze Fiera, un ente “concorrente” – nonostante i conflitti devastanti generati per la definizione delle destinazioni immobiliari (e quindi per la spartizione della rendita) di un milione e mezzo di metri quadrati di aree industriali dismesse, da riqualificare, localizzate entro il contesto storico della città.

### *Gli esiti*

Sugli esiti attesi, le aspettative di partenza (anche da parte dei promotori) erano basse, per il modo di lavorare poco portato all'innovazione e alla flessibilità, per la diffidenza nei confronti di “Firenze” e dell'amministrazione regionale, dalle quali provenivano sia il sindaco, sia la dirigente responsabile del piano strategico.

Successivamente, grazie ad un approccio incrementale alcuni risultati importanti sono stati ottenuti:

- In primo luogo, attraverso l'integrazione del processo di pianificazione strategica con la programmazione europea è stato affrontato il tema dell'innovazione urbana e dell'innovazione produttiva (integrando i temi della produzione, della creatività e della cultura) in relazione all'utilizzo di nuove tecnologie nel settore tessile e alla transizione verso l'economia della conoscenza. Da questo punto di vista sono interessanti due esempi: il primo è il progetto FESR Texmedin e il secondo il percorso del Museo del Tessuto. Se qualche anno fa il Museo era sem-

plicemente un custode inerte della memoria collettiva, oggi attraverso iniziative legate al piano strategico, è diventato anche polo bibliotecario e agente di sviluppo del territorio nel sistema-modà (nel quale vengono organizzati concorsi per giovani stilisti, ecc.).

- Un effetto importante del piano strategico riguarda gli effetti di networking nel policy design. Il piano infatti non è stato realizzato ricorrendo a costose consulenze esterne o delegando la progettazione ad agenzie di sviluppo. Si è riusciti invece a costruire una rete policentrica di think tank (da Iris, al centro di ricerca di Prato Tecnotessile, alla rete delle comunità tessili europee) che hanno un ruolo rilevante nell'elaborazione e nell'implementazione di politiche.
- Un esito rilevante di apprendimento organizzativo è riconoscibile all'interno della struttura della "macchina" comunale. Il processo di piano ha consentito di cominciare a disseminare la cultura della programmazione che a Prato, quattro anni fa, era considerata un vezzo. Il piano strategico ha comportato un percorso importante di innovazione e di sperimentazione dell'integrazione trasversale tra settori, all'interno della struttura amministrativa comunale, i quali erano tradizionalmente separati sia nella riorganizzazione degli uffici, sia nel metodo di lavoro. È stato creato un settore dedicato alla pianificazione strategica e alle attività economiche.
- Il piano strategico ha anche avuto esiti di networking istituzionali importanti e il cui valore è forse poco comprensibile all'esterno del contesto locale. Sono stati sperimentati per la prima volta accordi interistituzionali per la collaborazione tra due interporti (Prato e Livorno) nel settore della logistica, misurandosi con ciò che da sempre in Toscana mortifica la costruzione di un sistema territoriale competitivo: il radicato campanilismo.

La pianificazione strategica è stata assunta a Prato come strumento fondamentale di governo da parte dell'amministrazione comunale. Le istituzioni pubbliche e gli stakeholder sono chiamati a costruire uno sfondo, una visione complessiva per elaborare un scala di priorità di questioni fondamentali per lo sviluppo della città e della coesione. In una società sempre più complessa, il piano strategico è uno strumento che si è rivelato indispensabile per esplorare le potenziali strategie emergenti di una città in transizione, per andare oltre i confini amministrativi e assumere una prospettiva integrata, ovvero per dare una lettura della società loca-

le, ma anche del contesto territoriale più ampio, della regione e delle relazioni tra questi ambiti.

## 1.2.8 Trento: governare con gli strumenti<sup>13</sup>

### Il processo

#### *Il contesto*

Nel corso di poco più di quattro anni, dal 2000 al 2003, il Comune di Trento ha avviato una nuova stagione della pianificazione municipale: una pianificazione in senso lato strategica che emerge come una prima risposta a due interrogativi di mandato.

Le domande di piano sono due e si sviluppano già tra il 1998 e il 1999 quando si insedia il nuovo Sindaco di Trento, Alberto Pacher.

Va ricordato che per il Comune di Trento la redazione del Piano strategico è obbligatoria. L'art. 96 dello Statuto comunale stabilisce che tra gli strumenti di programmazione del Comune il piano strategico sia deputato ad individuare ed aggiornare gli indirizzi generali di governo. Lo Statuto dispone che si faccia ricorso anche a metodi partecipativi.

#### *La leadership*

Se si esaminano le caratteristiche della promozione e della leadership il percorso di pianificazione strategica trentino si connota per il tipo di ruolo svolto dallo staff del piano e per il suo riconoscimento istituzionale. Il 1 gennaio del 2000 si avvia ufficialmente con un incarico ad hoc per Giorgio Antoniacomi – che in precedenza era capo di gabinetto del sindaco Pacher – il percorso di pianificazione strategica. Antoniacomi dirigente del Servizio “Piani, Programmi, Statistica”, coordina – con la consulenza scientifica dell’Università di Trento – tutte le attività relative al percorso di pianificazione strategica, nelle quali viene coinvolto anche il Servizio “Sviluppo economico”. Questo aspetto può essere interpretato come una rilevante condizione di continuità sotto il profilo della regia tecnica, ma pone anche alcuni vincoli di legittimazione, di autoreferenzialità e di competenze adottate. Rispetto a questi dilemmi relativi al consenso, il Comune è stato sollecitato a rispondere soprattutto a possi-

---

<sup>13</sup>Si ringraziano Giorgio Antoniacomi dirigente del settore Pianificazione strategica del Comune di Trento e Monika Prosser, membro dello staff del piano strategico.

bili conflitti interni. Si è verificata un'interazione difficile tra processo di pianificazione e l'esercizio delle proprie funzioni da parte del Consiglio comunale, il quale si è sentito scalzato dal proprio ruolo. Il problema è stato gestito con alcuni accorgimenti, tra i quali: l'adozione da parte del Consiglio di un atto di indirizzo che impegnava il sindaco a promuovere ed a perseguire un processo di pianificazione strategica; inviti formali rivolti ai consiglieri a partecipare ai Tavoli; soprattutto riformando l'art. 96 dello Statuto comunale, ossia ponendo formalmente il piano strategico quale strumento fondamentale e quale base necessaria del sistema di bilanci e controlli; sedute informative del Consiglio comunale; la formale approvazione del documento finale.

#### *L'avvio dell'esperienza*

L'esperienza del piano strategico per Trento inizia, come indicato prima, alla fine degli anni '90 come risposta a due questioni. Si tratta di due questioni implicite al tema dell'innovazione dell'amministrazione pubblica che connota un clima di fermento maturato alla fine degli anni '90 e non di due domande "locali". La prima è una domanda di innovazione nelle logiche programmatiche, anche in relazione alla necessità di rileggere il modello di welfare. L'amministrazione comunale ritiene prioritario quindi elaborare un disegno unitario della nuova pianificazione municipale, composto: dalla variante al Piano urbanistico, dall'adozione del PSSE, dal piano delle politiche culturali, dal Piano di politiche per i giovani, dal Patto territoriale del Monte Bondone. Una soluzione possibile è rappresentata dall'integrazione tra politiche di settore, integrazione che non poteva compiersi attraverso un dispositivo che producesse in prima istanza certezze giuridiche.

La seconda domanda è un interrogativo di scenario. Trento alla fine degli anni '90 è una città "felice" con un tasso di disoccupazione tra il 2,8 e il 3%. Nonostante subisca un intenso processo di dismissione industriale, non si trova ad affrontare crisi occupazionali o economiche. Oggi Trento è ai primi posti nelle classifiche per la qualità della vita. Trento, notoriamente, gode di uno statuto di autonomia e persegue un modello di sviluppo derivato dalla spesa pubblica che costituisce una garanzia finanziaria costante. Ciò significa che a Trento non si manifesta l'urgenza di gestire una criticità o di costruire scenari futuri a partire da un contesto di fragilità economica. Muta però il quadro di riferimento della leadership politica e matura una diversa razionalità per mettere a sistema le politiche della città.

### *Le fasi*

Il Consiglio comunale di Trento, con una deliberazione del luglio 2000, dichiara formalmente l'intenzione di procedere alla redazione del Piano strategico per il periodo 2001-2010 come strumento di natura partecipativa. Lo stesso provvedimento approvava un "Contratto di Partenariato" proposto ai rappresentanti dei settori dell'economia, del lavoro, delle istituzioni, della cultura, della formazione, della ricerca operanti in città. L'accordo è stato siglato il 13 dicembre 2000.

La prima fase si è svolta in due tempi:

- un primo tempo (primavera/inizio estate 2001) di confronto pubblico, con la costituzione di un gruppo di lavoro misto Comune/Università, a presentazione pubblica della metodologia da seguire (febbraio 2001), la preparazione di un testo preliminare, le "Schede informative per la costruzione di una base conoscitiva" (aprile 2001) e l'avvio della fase pubblica di consultazione con la convocazione di tre Tavoli di approfondimento dedicati al territorio, alla cultura e ai servizi (aprile/giugno 2001). Ai Tavoli - nove incontri - si sono iscritte circa 250 persone in rappresentanza di enti, istituzioni, associazioni, imprese, organizzazioni della città. Ne è emerso il quadro SWOT che caratterizza la fase e il contesto trentino, che è stato riportato ad una prima stesura informale del documento di diagnosi (luglio/settembre 2001);
- un secondo tempo (settembre 2001/primavera 2002) di verifica e di incrocio con altri strumenti e livelli di programmazione, che venivano adottati o approntati nel frattempo: il Piano sociale del Comune di Trento (novembre 2001); la variante anticipatoria del PRG (marzo 2002); la strategia locale di sviluppo integrato per il Patto territoriale del Monte Bondone (inverno 2001/primavera 2002); la preparazione del Piano culturale; i documenti di indirizzo della Provincia autonoma di Trento in tema di sviluppo sostenibile, mobilità e turismo (2000); il documento preliminare per la revisione del PUP (febbraio 2002); il protocollo fra la PAT e le parti sociali (novembre 2001); il Programma di sviluppo provinciale per la XII legislatura (maggio 2002).

La seconda fase ha avuto inizio nel giugno 2002, con la presentazione pubblica del documento conclusivo di diagnosi, elaborato dall'Università di Trento, e di un atto di indirizzo, redatto dalla Giunta comunale, che comprendeva assi strategici ed obiettivi. Questi documenti sono stati presentati al Consiglio comunale, alla presenza dei referenti scientifici del

Piano strategico, Enrico Zaninotto e Dario Cavenago, rispettivamente preside e docente presso la Facoltà di Economia dell'Università di Trento, Sono stati convocati cinque Tavoli di approfondimento (luglio-ottobre 2002) su singoli temi: le infrastrutture, la qualità dei servizi, la formazione, la promozione culturale e turistica, l'ambiente urbano e la vivibilità. Ai tavoli hanno preso parte 321 persone. Fra il mese di novembre 2002 e il mese di marzo 2003 sono state completate la raccolta delle schede relative alle singole azioni, definite misure e la stesura del documento finale: il Piano Strategico della città di Trento al 2010. L'adozione del documento e la sua sottoscrizione da parte dei soggetti coinvolti conclude le prime due fasi e avvia una terza fase, di natura gestionale, nella quale i contenuti del Piano sono stati in gran parte tradotti in realtà. Il periodo successivo è stato dedicato all'implementazione delle misure contenute nel Piano, a cura dei soggetti responsabili per ciascuna di esse. Il ruolo dell'equipe del Piano è stato quello di monitoraggio continuo dello stato di avanzamento delle singole azioni.

#### *Lo stile del piano*

A Trento è stato seguito l'enunciato che un piano strategico "si fa, non si scrive". Si può osservare pertanto che una caratteristica dell'esperienza di Trento consiste nell'aver realizzato una pluralità di strumenti di pianificazione e di politiche e nell'aver cercato di governare le interconnessioni tra questi strumenti settoriali attraverso un'architettura strategica. Il piano strategico, come documento, è diviso in due parti. Nella prima parte è dichiarata la visione di Trento al 2010, cioè quale immagine per Trento nel futuro. Questo scenario è organizzato in quattro articolazioni: i quattro assi strategici (1. Trento, città della qualità urbana, 2. Trento, città dei diritti, dell'accoglienza, della qualità dei servizi e delle relazioni, 3. Trento, città della formazione e dello sviluppo innovativo, 4. Trento: città alpina, città del Concilio, città europea, città del mondo) ciascuno dei quali si divide in obiettivi che, a loro volta, si traducono in misure, ovvero in azioni. Nella seconda parte sono contenute le misure. Le misure configurano gli obiettivi concreti che i promotori intendono realizzare, anche attraverso altri strumenti, pertanto le singole misure, fanno riferimento a scelte di pianificazione già adottate dal Comune di Trento attraverso strumenti settoriali oppure a proposte avanzate da altri interlocutori o, ancora, a contenuti prescrittivi della pianificazione provinciale.

Nella realizzazione del piano strategico il Comune di Trento ha privilegiato l'adozione di logiche partenariali. Sebbene il piano strategico fosse aperto, in via teorica alla partecipazione di tutti i cittadini, in realtà esso ha costruito delle relazioni con un nucleo selezionato di interlocutori portatori di interessi specifici e in possesso di competenze peculiari. Il coinvolgimento dei cittadini nel percorso di costruzione del documento di piano non è stata incoraggiato ed è risultato, di fatto, marginale.

Dal punto di vista del profilo comunicativo il Piano strategico risulta non del tutto sorvegliato. Concretamente sono stati previsti: la costruzione e manutenzione di un sito internet dedicato; la predisposizione di comunicati stampa; una comunicazione per stati di avanzamento nel notiziario comunale e attraverso il notiziario radiotelevisivo prodotto dall'ufficio-stampa del Comune. In realtà, nella notevole mole di documenti presenti sul sito, si colgono con difficoltà senso, significato e percorso del processo di pianificazione. La scarsa comprensibilità potrebbe anche dipendere dalla scelta coraggiosa dei promotori di interpretare il piano strategico come metodo, un approccio più che come "prodotto". Alcune ambiguità tuttavia restano.

### *Il piano oggi*

Oggi, dopo una lunga parentesi di latenza (2005-2009), il percorso del piano è ripreso con un commitment politico molto forte da parte della coalizione di centrosinistra guidata dal nuovo Sindaco Alberto Andreatta (eletto nel giugno 2009). Dal 1 luglio si sta lavorando all'agenda del secondo piano strategico – che era già stata impostata nell'autunno del 2005 – trapiantato al 2020. I temi sono costituiti da: la casa, la riformulazione del tema della partecipazione, la produzione di scenari disgiunti da immediate scelte programmatiche, la mobilità. Il dirigente responsabile del progetto strategico, Giorgio Antoniacomi, è in posizione di staff al Servizio Gabinetto e pubbliche relazioni.

## Lecture

### *Motivazioni, strategie, contesto*

Il percorso di pianificazione strategica a Trento ha segnato uno slittamento concettuale ed operativo della programmazione comunale, pur collocandosi in un contesto non spiccatamente problematico. Non si è trattato, dunque, di rispondere alla domanda di un semplice adeguamento di

strumenti ritenuti obsoleti, ma della loro radicale reimpostazione e dello slittamento verso una diversa razionalità programmatrice.

Il sistema coerente della nuova pianificazione municipale è composto da una importante variante al Piano Regolatore, cosiddetta anticipatoria, dal Piano sociale 2001-2005, dal Piano di promozione culturale, dal Piano di politiche per i giovani, dal Patto territoriale del Monte Bondone, oltre che, naturalmente, dal Piano strategico Trento 2010, che, in questa prospettiva, si configura come government tool, spazio di convergenza della pianificazione di settore. Principale sottinteso di questa scelta consiste nell'esigenza, avvertita come ineludibile da parte dell'Amministrazione, di andare oltre le routine ordinarie delle competenze amministrative del Comune e dare una risposta ad una domanda di senso sul futuro della città, in una fase in cui erano estranei però, almeno nella prospettiva assunta dalla municipalità, elementi forti di criticità.

Alla costruzione di questo progetto di futuro l'Amministrazione comunale non ha voluto avvicinarsi solo attraverso un'interpretazione aggiornata della strumentazione classica e, segnatamente, urbanistica. Sono soprattutto due i caratteri inediti: la centralità attribuita alla costruzione di un disegno complessivo di cambiamento, il quale ha presupposto la capacità di governare le simultaneità dei processi e le interdipendenze fra i diversi strumenti, e la sua marcata, connotazione partenariale.

Su questo sfondo, lo spazio concettuale delle attese e delle intenzioni dei promotori entro il quale si situa il processo di piano trentino sembra concentrarsi sui temi di improving coordination mechanisms. L'attenzione, è dunque rivolta alla costruzione di un government tool, un dispositivo di coordinamento e di convergenza tra politiche settoriali intorno ad alcuni nodi cruciali per l'azione di governo urbano. Non mancano richiami alla rilevanza della costruzione di scenari e di visioni, tuttavia rimane immaturo l'aspetto di "condivisione" delle immagini di futuro, a fronte di un limitato percorso partecipativo e di lettura tecnicamente pertinente di alcuni contesti forse più conflittuali.

#### *Il valore aggiunto*

La vicenda di pianificazione strategica trentina costituisce indubbiamente un caso importante dal punto di vista dell'innovazione delle capacità e delle competenze amministrative e del loro radicamento. Una delle specificità dell'esperienza consiste, dunque, nell'aver sviluppato contempora-

neamente una pluralità di strumenti di governo e nell'aver attivamente cercato di controllare le interdipendenze tra questi strumenti settoriali. Dunque come è già stato accennato in precedenza, appare più pertinente parlare di approccio strategico e non, solo, di piano strategico.

Questa diversa impostazione ha introdotto discontinuità significative, il cui valore aggiunto è verificabile sia nella dimensione di sperimentazione sia per quella di formalizzazione:

- nella revisione e l'innovazione disciplinare e metodologica dei vigenti strumenti di programmazione settoriale;
- nell'adozione di nuovi e molteplici strumenti di programmazione settoriale e generale: il piano sociale, il piano di politica culturale, il piano di politiche per i giovani, un patto territoriale;
- nel tendenziale superamento della settorialità della programmazione, riconoscendo il piano strategico come punto di convergenza degli apporti parziali derivanti dai singoli piani di settore e dispositivo di regia.

#### *Gli esiti*

Se si studiano, in conclusione, la pluralità degli esiti prodotti, intenzionalmente o meno dal processo di pianificazione strategica di Trento, si possono formulare le seguenti considerazioni:

- gli effetti materiali, di attivazione di cantieri progettuali sono numerosi. Un documento prodotto nel gennaio 2006 dallo staff di piano strategico, contiene un riepilogo dettagliato dello stato dell'arte dei progetti relativi al ventaglio di politiche controllate dal piano strategico e testimonia l'attuazione di svariate iniziative;
- gli effetti di irrobustimento del network e di consolidamento delle reti di governance multilivello appaiono davvero limitati, seppur in un contesto nel quale, almeno per oggi, tale elemento non costituisce un quesito prioritario. La città di Trento si trova al centro di un territorio – compreso longitudinalmente tra Mezzolombardo e Rovereto e dilatato ad est fino alla zona di Borgo Valsugana – il quale, per dimensioni demografiche, contiguità spaziale, densità, scambi e flussi di relazione, può essere letto come un'area urbana estesa. Il processo di piano non ha portato al coinvolgimento dei Comuni dislocati entro questo ambito territoriale. Anche un attore "pesante" come la Provincia Autonoma ne è rimasto estraneo. Un altro limite del

piano riguarda il coinvolgimento della società locale. Entro il piano strategico non si riconoscono tentativi di inclusione o di riconoscimento e lettura delle diverse popolazioni della città, a fronte di una scelta precisa.

Il piano strategico nella convinzione di alcuni promotori rappresenta domande e interessi, e presuppone competenze e linguaggi che sono espressione o appannaggio di interlocutori necessariamente strutturati. La domanda diffusa di qualità della vita, viene quindi ricondotta ad altri strumenti costruiti ad hoc: in particolare, al piano di politica sociale;

- sicuramente gli effetti più importanti, ascrivibili all'approccio strategico, sono quelli "cognitivi" e di apprendimento organizzativo, soprattutto interni all'amministrazione comunale. Concretamente, dal punto di vista degli effetti cognitivi, uno dei punti di forza dell'esperienza di pianificazione strategica promossa dal Comune di Trento è il ricorso alla valutazione come metodologia innovativa per misurare non solo la fattibilità di singoli progetti, ma l'efficacia e la coerenza del piano nel suo complesso.

Il piano strategico di Trento è stato il primo piano in Italia a dotarsi di modalità di valutazione quantitativa a carattere strategico dei grandi progetti di trasformazione proposti. Per esempio, per la gestione della misura relativa all'interramento della ferrovia ha consentito di elaborare uno studio importante di impatto economico territoriale dell'interramento curato da Roberto Camagni e Roberta Capello. Sono poi riscontrabili effetti cognitivi "non attesi". Attraverso il processo di piano sono state usate tecniche statistiche che hanno permesso mettere in discussione i luoghi comuni della programmazione e di superare settorialità radicate. Compito della pianificazione strategica a Trento è stato anche quello di formulare alcune domande "irriverenti" ai dati quantitativi.

Inoltre, gli effetti di apprendimento sono stati metabolizzati in un processo di pronunciata istituzionalizzazione e prescrittività: una modifica statutaria obbliga il Comune a redigere il piano strategico, nei corsi per i nuovi assunti del Comune è stato introdotto un modulo sulla pianificazione strategica e anche il bilancio proprio grazie all'attivazione del piano strategico si è emancipato dalla tradizione contabile.

## 1.2.9 Verona: una strategia deliberativa di governo del territorio<sup>14</sup>

### Il processo

#### *Il contesto*

Il percorso di pianificazione strategica a Verona prende avvio nel marzo del 2003. La domanda di piano muove, a fronte di un contesto di grandi risorse e potenzialità di tipo territoriale, da una scarsa capacità di integrazione tra possibilità, progetti e stock di risorse.

Il piano strategico, nella prospettiva dei promotori – in primo luogo il Sindaco di una nuova coalizione di centrosinistra, Paolo Zanotto – costituisce un'occasione per costruire una visione comune della fisionomia e del futuro della città di Verona, dei suoi punti di forza e di debolezza, da interpretare in un ambito esteso di area vasta e di rete di città di media dimensione. Tali questioni emergono dalla considerazione del vantaggio posizionale di cui Verona gode, rappresentato dalla sua collocazione geografica, all'incrocio tra l'asse del Brennero (Berlino- Palermo o Corridoio 1) e l'asse Kiev-Lisbona (Corridoio 5).

Rispetto al tema del governo del territorio è cruciale poi il dilemma relativo alla destinazione e alla trasformazione dell'ambito Sud della città.

#### *Le fasi*

L'avvio del progetto di pianificazione strategica è avvenuto il 14 marzo 2003, con la comunicazione da parte del Sindaco alla città e alle sue forme di rappresentanza. È stata avviata una prima fase di ascolto degli attori più rilevanti della città. Tale attività, con più di 70 interviste è stata elaborata tra i mesi di marzo e maggio 2003, con la ricognizione dei principali punti di vista e prospettive dei portatori di interesse più rilevanti a livello locale ha condotto all'elaborazione dell'analisi SWOT.

I risultati sono stati sintetizzati in un Documento di Visione, presentato pubblicamente il 19 giugno 2003. Nella seconda fase sulla base di quanto emerso e attraverso una indagine Delphi, gli attori hanno privilegiato alcune aree di policy da valorizzare (Ambiente, Economia, Cultura, Welfare). Il 3 luglio 2003 si avvia la terza fase. Vengono organizzati quattro Tavoli

---

<sup>14</sup>Si ringraziano Paolo Zanotto ex sindaco di Verona e Maria Gallo, funzionaria del Comune di Verona.

di lavoro: per ognuna delle quattro aree di policy selezionate è stato avviato un gruppo di lavoro presieduto da un coordinatore (un attore locale “esperto” nell’area strategica del Tavolo). Le riunioni dei Tavoli sono state programmate tra luglio e dicembre 2003. Gli esiti dei lavori confluiscono nel Documento-Programma “Verona 2020” presentato alla Conferenza di Piano Strategico (23-24 gennaio 2004).

### *Una leadership condivisa*

Esaminando il percorso di pianificazione strategica veronese si evince che, indubbiamente, il Sindaco della città ha giocato un ruolo chiave nella fase di promozione e avvio e nella legittimazione dell’itinerario.

L’importanza cruciale della svolta strategica è chiarita anche dalla scelta del Direttore Generale del Comune di Verona, Maurizio Carbognin, provvisto di una competenza peculiare nel campo della programmazione e della pianificazione strategica.

La leadership del Sindaco è stata poi condivisa con altri attori chiave nel corso del processo. Verona è una città con una alta densità associativa ed un altrettanto forte grado di rappresentatività. Il sistema associativo si presenta molto articolato sotto il profilo della diversificazione e varietà sia orizzontale (presenza di associazioni in tutti i settori economici e sociali), sia verticale (articolazione della presenza associativa all’interno di ogni settore).

Tale aspetto emerge nel processo di pianificazione strategica in particolare nell’organizzazione e nel coordinamento dei Tavoli, dove una parte cruciale è stata svolta dagli stakeholder locali, soggetti rappresentativi dell’economia e della cultura veronese.

Inoltre, nel percorso di pianificazione strategica viene riconosciuto il ruolo da giocare nelle politiche territoriali di area vasta e la varietà delle principali città medie prossime a Verona (Trento, Mantova, Brescia, Vicenza). Infatti i promotori tentano di inaugurare un dialogo interistituzionale a scale differenti: il Piano propone sia la formazione di una Consulta dei Sindaci dell’area metropolitana finalizzata ad una riflessione congiunta ed integrata su svariati temi: i servizi logistici, l’Università a rete, il marketing territoriale integrata, l’urbanistica, le public utilities, sia un’alleanza strategica con le città di Mantova, Brescia, Vicenza e denominata “Progetto Rete di città” per l’area Adige-Berico-Garda.

### *Lo stile del piano*

Il formato del documento di piano è quello più diffuso nella “famiglia” dei documenti di piano strategico. Il Piano, redatto con la collaborazione di un gruppo di lavoro coordinato dal prof. Paolo Perulli, muove da un’analisi SWOT, specifica una visione e alcuni scenari nella prima parte. Nella seconda parte indica le questioni strategiche e quattro assi: 1. Fare di Verona una città metropolitana sviluppo sostenibile, 2. Sviluppare l’economia della conoscenza e dei servizi ad alto valore aggiunto; 3. Fare di Verona una città europea della cultura; 4. Creare un nuovo welfare di sviluppo: per una Verona solidale produttrice di capitale sociale. Nella terza parte si approfondiscono le cento idee progettuali scaturite dal lavoro dei quattro tavoli tematici e dalle quali emergono i 18 progetti-bandiera.

I progetti-bandiera rappresentano le prime azioni che avrebbero dovuto essere concretizzate subito dopo la Conferenza di Piano Strategico. L’arco temporale di riferimento parte dal 2003 e arriva al 2020. Un aspetto originale del documento riguarda l’ambizione nella selezione dei confini dell’ambito spaziale disegnato dal Piano strategico. Nel Piano si propone un trespassing “a geometria variabile” dei confini amministrativi della città e si delineano le possibilità di un governo strategico del territorio alla scala vasta, regionale ed interregionale sulla base di una selezione di temi.

Per quanto riguarda gli aspetti legati alla comunicazione del percorso di pianificazione strategica, oltre alla elaborazione del sito web, merita di essere ricordata l’iniziativa del gioco del Piano. Nel 2004 nasce l’idea di realizzare un gioco del Piano Strategico per avvicinare con il principio del “ludendo docere” i giovani, ai contenuti e ai concetti della pianificazione strategica. Con la collaborazione di LAB3, società di comunicazione che ha affiancato il Comune di Verona fin dall’inizio del Piano, viene preparato un primo studio di fattibilità.

### *Il piano oggi*

La Giunta di centrodestra guidata dal Sindaco leghista Flavio Tosi, eletto nel maggio del 2007, ha portato alla chiusura definitiva del percorso di pianificazione strategica e alla scelta di un distacco netto da quell’approccio, perché ispirato da un orientamento di mandato politico differente da quello della nuova Giunta. Ciò ha comportato la decisione di rinunciare esplicitamente all’adesione alla Rete della Città Strategiche e la chiusura del sito web del piano strategico.

---

## Letture

### *Motivazioni, strategie, domande*

La lettura del processo di pianificazione strategica di Verona consente di evincere una combinazione tra le tre categorie di obiettivi/intenzioni. I problemi e i temi che configurano la domanda di partenza del percorso di piano fanno riferimento a:

- problemi di costruzione di una visione di futuro e di un'agenda condivisa;
- problemi di riposizionamento strategico e di identità in una rete di città medie;
- problemi di frammentazione decisionale, nonostante un contesto di governance ricco e articolato.

Su questo sfondo si collocano le attese e le intenzionalità dei promotori del piano, i quali sembrano voler favorire l'elaborazione di un dispositivo orientato a rispondere a tre questioni: l'aspetto dell'integrazione delle reti di governance a più livelli e a scale diverse (integrating decision making); la costruzione di scenari per il futuro, in particolare per quanto riguarda Verona come "polo finanziario", ma anche immagini condivise di Verona da diverse popolazioni: non solo le rappresentanze socio-economiche e culturali, a anche i giovani, gli anziani, i bambini (thinking about the future); l'elaborazione un'architettura strategica che consenta di coordinare politiche e strumenti diversi (improving coordination mechanism) Inoltre, i meccanismi di coordinamento sono chiamati ad accogliere un principio di sostenibilità: il nuovo piano regolatore, il piano del traffico, il piano energetico della città vengono interpretati come strumenti di sostenibilità ambientale e territoriale.

### *Il valore aggiunto*

Nella prospettiva degli attori intervistati il valore aggiunto del percorso di pianificazione strategica riguarda indubbiamente la condivisione degli obiettivi e degli strumenti di confronto e più in generale la cooperazione fra realtà istituzionali, pubbliche e private, differenti, sebbene la partecipazione di livelli di governo sovraordinati sia debole e della Regione Veneto in particolare.

Il processo di pianificazione strategica veronese viene dunque interpretato dai promotori come processo inclusivo di democrazia deliberativa, finalizzato al governo e allo sviluppo del territorio, orientato alla mobilita-

zione di una pluralità di soggetti nella sperimentazione di una diversa costruzione di una visione di futuro della città, attraverso il tentativo di ispessire i network decisionali alla scala urbana e territoriale. L'itinerario del piano strategico mette al lavoro un approccio teso a densificare network decisionali intorno a temi chiave e soprattutto a costruire molteplici sistemi di governance. L'obiettivo non è la riduzione della complessità, ma la sua possibilità di trattamento, a partire dalla produzione di cornici di senso inedite.

#### *Gli esiti*

Sull'esperienza di Verona appare difficile, a fronte dell'interruzione di percorso avvenuta a metà 2007, esprimere valutazioni sugli esiti di lungo periodo del processo di pianificazione strategica. In generale:

- si possono riconoscere effetti di tipo cognitivo. In merito alle strutture per la gestione del piano, si ricorda che a Verona pur non istituendo né una Associazione, né una Agenzia si è comunque favorito l'affermarsi di una cultura della pianificazione strategica (attività formative con i quadri e le P.O.), l'intersezione tra processo di piano strategico e strumenti di programmazione comunale (PEG) e, inoltre, sono state attivate agili strutture temporanee di progetto per lo sviluppo dei cosiddetti progetti-bandiera del piano;
- si possono osservare importanti effetti "materiali". Come si ricava dal documento relativo al Bilancio di mandato 2004-2007, svariati progetti-bandiera sono stati realizzati, come ad esempio: il Progetto Alzheimer, il Contratto di Quartiere II Borgo Nuovo, il progetto e-government, la riqualificazione del quartiere Veronetta in centro storico, il progetto Produzioni dei giovani. Il progetto del polo finanziario per trasformazione complessiva del territorio di Verona Sud consente di avviare una importante variante al PRG, di approvare il PUC (piano unitario di coordinamento) e di abbattere gli edifici dell'ex mercato ortofrutticolo. La cosiddetta "variante Gabrielli" – dal nome dell'urbanista estensore del documento – viene però bloccata con l'avvicendamento del Sindaco.

## 1.3 Conclusioni

### Quali conclusioni

La ricognizione svolta in questo capitolo del Quaderno ReCS sull'esperienza di una decina di piani strategici intrapresi da città medie a partire dalla fine degli anni '90 non permette facili generalizzazioni. Eppure i processi indagati, pur nelle loro differenze, si caratterizzano infatti per alcuni tratti comuni: la dimensione "media" della città considerate, la fase del ciclo di vita urbano in cui si collocano le diverse esperienze, la natura dei percorsi attivati in relazione ai processi più generali di cambiamento dei modelli di regolazione politica locale e di riorganizzazione amministrativa. Tali elementi condivisi permettono di guardare in modo comparato a queste storie, evitando tuttavia di estendere meccanicamente le lezioni apprese ad altre tipologie di contesti, per esempio, le grandi città di tipo metropolitano o le città del Mezzogiorno che hanno intrapreso più di recente, e in altro framework, percorsi di pianificazione strategica.

D'altra parte, è necessario ricordare anche i limiti dell'indagine empirica realizzata, che ha permesso un primo sguardo alle esperienze indagate ma non un approfondimento adeguato del punto di vista di un numero rilevante di attori. Nelle pagine precedenti, in definitiva, non abbiamo presentato studi di caso ma storie e interpretazioni, basate su un lavoro sul campo necessariamente circoscritto.

Per tutte queste ragioni le conclusioni che seguono riflettono questi limiti. Tuttavia, esse mostrano alcuni nodi cruciali, che riteniamo interessanti per qualsiasi esercizio di interpretazione e valutazione di esperienze di pianificazione strategica. Al di là della generalizzabilità empirica, l'indagine offre dunque spunti di riflessione più generale sui temi dei processi di governo e delle pratiche strategiche di pianificazione.

### La stagione dei piani strategici e la crisi della regolazione politica locale

Un primo elemento cruciale che emerge dal lavoro di indagine svolto attiene alla necessità di collocare qualunque interpretazione delle esperienze di pianificazione strategica in Italia nel loro contesto storico, politico e istituzionale. Contro ogni "scolastica" della valutazione e contro ogni prospettiva di indagine "contextless", riteniamo necessario in prima istanza riconoscere che i piani strategici delle città medie italiane acquistano senso soltanto se compresi in una specifica fase di mutamento radi-

cale delle forme di regolazione politica locale nel nostro Paese.

Nella seconda metà degli anni '90, a valle di Tangentopoli e della crisi del sistema tradizionale dei partiti, le città italiane sono soggette infatti a un mutamento che ha almeno tre tratti distintivi. Innanzitutto, la scomparsa (talora solo temporanea) di una classe dirigente locale incardinata nei partiti della cosiddetta Prima Repubblica, travolti dagli scandali e dal crollo di legittimazione e credibilità che ha investito l'intero sistema politico italiano e che ha effetti potentissimi anche a scala locale. In secondo luogo, e in stretta connessione con il fenomeno appena citato, l'emergenza di nuove élite locali, spesso estranee al sistema dei partiti o comunque alimentate da apporti estranei alle logiche tradizionali, con un ruolo centrale di gruppi e persone provenienti da mondi (l'università, le professioni, l'impresa, l'associazionismo) in parte lontani dalle cerchie partitiche tradizionali. Infine, i cambiamenti nell'assetto istituzionale e amministrativo delle pratiche di governo locale, sia nel settore dei meccanismi elettorali (con il fortissimo cambiamento introdotto dall'elezione diretta del Sindaco), sia in quello dell'innovazione istituzionale e amministrativa (con le riforme avviate nel 1990 e l'introduzione di logiche post-burocratiche nell'azione amministrativa).

Si tratta di temi ben noti e ampiamente studiati dalla letteratura. Meno noto è il fatto che gli effetti di tali processi hanno investito, pur con accenti diversi, non solo le grandi città (le cui vicende sono state ampiamente studiate proprio in questa prospettiva: Bolocan Goldstein, 1997; Dente et al., 2005), ma anche la rilevante rete delle città medie, il cui peso nei processi di sviluppo italiano è da tempo al centro dell'attenzione.

L'analisi svolta nella ricerca qui restituita mostra con chiarezza che la comprensione di alcune dinamiche essenziali dei processi di pianificazione strategica è strettamente connessa al posizionamento di tali processi nel ciclo politico-amministrativo sinteticamente richiamato.

### Sindaci innovatori, sindaci imprenditori

I piani strategici indagati si collocano dunque nella stagione di più acuta crisi del modello di regolazione locale (politica e amministrativa) delle città italiane. Proprio per questa ragione, in quasi tutti i casi analizzati i promotori dei piani strategici sono degli "imprenditori politici", spesso provenienti da cerchie esterne a quella partitica, anche in aree dove le

subculture politiche tradizionali (cattolica e comunista) hanno continuato in tutto il periodo considerato a giocare un ruolo essenziale. I piani strategici sono dunque l'esito di processi di cambiamento più generale delle pratiche di governo e regolazione politica locale; processi nei quali un ruolo essenziale è giocato, come spesso accade (Armondi, 2008) da un "imprenditore schumpeteriano" (il Sindaco o un assessore).

Questi innovatori si trovano dunque a sperimentare l'azione di governo in contesti nei quali il crollo dei partiti ha indebolito anche le relazioni tradizionali con le società locali. I nuovi amministratori, doppiamente spiazzati dalla crisi di legittimazione e dalle innovazioni legislative che affidano loro poteri molto più ampi e discrezionali (a partire dalla scelta autonoma delle compagini di Giunta), cercano dunque modalità di interlocuzione diverse che permettano loro di rilegittimare l'azione di governo e di costruire forme nuove di dialogo con le società locali.

#### La volatilità della leadership politica e la rappresentanza politica tradizionale

Il primo snodo cruciale per giudicare le esperienze italiane di pianificazione strategica è proprio questo: nella quali totalità dei casi studiati, nella nostra ricerca l'azione di piano è in prima istanza una mossa "imprenditoriale" da parte di un soggetto innovatore, che è chiamato a ridefinire il proprio ruolo, a consolidare la propria constituency, a rilegittimare l'azione di governo.

Le implicazioni di questo ruolo centrale dei Sindaci o degli amministratori innovatori sono di due ordini. Innanzitutto, i processi di pianificazione strategica sono legati a doppio filo con la robustezza di questa leadership politica. Non è un caso che quando i promotori vengono sostituiti o concludono il proprio ciclo amministrativo, anche in presenza di continuità di maggioranze politiche, i processi di pianificazione entrano in crisi. In secondo luogo, le storie narrate evidenziano come, nel corso degli anni 2000 e in particolare negli ultimi cinque anni si assista anche ad un ritorno a logiche d'azione più tradizionali, in parte dovute ad una percezione diffusa di scarsa incisività dei processi attivati.

D'altra parte, i processi di pianificazione strategica incontrano ostacoli importanti proprio negli attori politici locali. I Consigli Comunali, ad esempio, si sentono esautorati da pratiche che spesso vengono decise e attuate senza un coinvolgimento diretto dei consiglieri. Il ricorso allargato al dialogo con la società locale viene percepito come uno scavalca-

mento delle forme tradizionali di rappresentanza, e per questa ragione largamente ostacolato.

Per tutte queste ragioni, i problemi principali che quasi tutte le esperienze indagate evidenziano sono direttamente, anche se non esclusivamente, correlate al venir meno o comunque all'indebolimento del commitment politico. È d'altra parte opinione comune che la stagione dei Sindaci eletti direttamente dai cittadini e portatori di istanze fortemente innovative si sia chiusa da tempo, e che i processi di governo locale abbiano bisogno di nuove forme di istituzionalizzazione e consolidamento dei processi innovativi.

### Innovazione amministrativa e ruolo delle strutture tecniche

Una seconda dimensione fondamentale per comprendere le storie che abbiamo provato a raccontare è quella del modo in cui i processi di pianificazione strategica si sono innestati nei cambiamenti in atto nelle regole e negli stili d'azione amministrativa locale.

In più di un caso un ruolo centrale nel processo, accanto a quello del politico innovatore/imprenditore, è giocato da una figura o da una struttura tecnica interna all'Amministrazione. Si tratta talora di dirigenti, talora di funzionari, in diversi casi di piccoli staff che investono fortemente sul piano strategico, anche per forzare i meccanismi e le procedure ordinarie dei Comuni in cui lavorano.

Questi attori svolgono in molte situazioni ruoli decisivi di interfaccia: tra i piccoli staff che portano avanti il processo di pianificazione e il resto della "macchina" amministrativa, spesso legata a logiche burocratiche più tradizionali; tra i promotori politici e l'insieme della struttura tecnica; tra le Amministrazioni e i consulenti esterni.

D'altra parte, le storie raccontate mostrano chiaramente che questo ruolo è difficile, ed è giocato spesso in solitudine, soprattutto quando viene a mancare una forte legittimazione politica. Non c'è processo di pianificazione strategica nel quale il nodo del rapporto con le attività ordinarie dell'Amministrazione non sia a un certo punto venuto al pettine. I piani strategici sono spesso percepiti dalle macchine amministrative comunali come corpi estranei, come attività addizionali (e dunque particolarmente onerose) rispetto a quelle ordinarie.

Proprio per questa ragione, l'assenza in molte situazioni di strategie lucide e lungimiranti sulle strutture di implementazione adeguate a dare con-

tinuità ai processi ha condotto a crisi profonde delle attività di pianificazione strategica, alla loro sospensione o interruzione. In questo senso, i piani strategici sono senza dubbio avvicinati ad altre forme di progettazione e programmazione integrata "eccezionale" che ha caratterizzato le "prove di innovazione" nelle pratiche di governo del territorio tra gli anni '90 e gli anni 2000 (Palermo, 2001).

### I piani strategici come piattaforme di apprendimento

Pur in presenza di questi problemi connessi alla leadership politica e tecnica, le esperienze indagate in questa ricerca hanno evidenziato come i processi di pianificazione strategica possano essere considerati delle piattaforme di apprendimento.

I meccanismi di apprendimento attivati sono stati i più diversi e hanno riguardato tutti i soggetti a vario titolo attivati: dai promotori politici ai tecnici interni all'Amministrazione; dai consulenti agli attori coinvolti nelle pratiche partecipative.

In alcune situazioni il tema dell'apprendimento, del consolidamento di nuovi "saper fare" è stato esplicitamente progettato, e con esso è emersa una attenzione significativa ai piani strategici come operazioni di natura "culturale", capaci di ridefinire immagini e rappresentazioni rilevanti della città e dei suoi scenari di sviluppo. Talora l'aspetto "pubblico" del processo progettato e implementato (attraverso iniziative, eventi, forum, ma anche mostre e occasioni di produzione artistica, etc.) ha dunque costituito una importante occasione per costruire e alimentare conoscenza sulla città, sui suoi problemi e sulle sue prospettive.

In altre situazioni l'apprendimento è stato più introverso, indiretto, non progettato. Ciò è vero soprattutto per le strutture interne alle Amministrazioni coinvolte, che hanno visto sperimentare nel processo di pianificazione strategica modalità d'azione e specifiche procedure utilizzabili anche nell'azione amministrativa ordinaria, ma soprattutto un modo di lavorare basato sulla cooperazione e sulla condivisione che in molti contesti è stato uno dei lasciti più significativi del piano.

### Saperi alla prova: il ruolo dei consulenti, il peso del sapere comune

Un ruolo essenziale nei processi indagati è stato assunto dai consulenti esterni. Nella maggioranza dei casi si è trattato di gruppi di lavoro legati all'Università, che in alcune situazioni giocano un doppio ruolo di con-

sulenti e di rilevanti attori locali. In altri casi si è trattato di istituti di ricerca o addirittura di singoli consulenti.

Ciò che emerge in proposito è che i consulenti esterni, pur assumendo approcci in parte diversi al tema della costruzione di piani strategici, hanno indicato la direzione di marcia della definizione e costruzione di dispositivi di dialogo e interazione tra soggetti. La spinta essenziale offerta da queste figure è stata dunque di indirizzo metodologico e di design del processo.

Sotto il profilo della definizione dei prodotti e dell'approccio generale ai processi strategici sono invece rilevabili differenze anche significative. Alcuni consulenti hanno proposto un approccio più modesto, nel quale giocavano un ruolo centrale l'interpretazione condivisa del contesto, la definizione di agende e di scenari, la costruzione di cantieri progettuali. Altri hanno invece privilegiato un approccio orientato a costruire un quadro di strategie e azioni assunte dalla città interpretata come attore collettivo.

Tuttavia, a prescindere da questa diversità di accenti, il ruolo dei consulenti esterni è stato davvero centrale. Più sfumato quello del sapere comune prodotto nell'interazione, che solo in rari casi è stato in grado di alimentare una significativa ridefinizione dei processi in atto.

### Il paradigma della pianificazione alla prova: inquiry, vision, policy design

Anche in virtù della spinta culturale e metodologica dei consulenti, nelle città indagate in piano strategico è stato spesso un tentativo di "messa alla prova" (nel senso di Lindblom, 1990) di un diverso paradigma di pianificazione. Come sottolineato nel primo paragrafo di questo capitolo, la pianificazione strategica si colloca infatti nell'ambito dei complessi processi di revisione dei modelli tradizionali di pianificazione, non solo urbanistica.

In questo senso, possiamo riconoscere nei percorsi attivati nelle città indagate in questa ricerca almeno tre dimensioni rilevanti di un nuovo paradigma della pianificazione, dimensioni sperimentate in modo variabile e secondo mix diversi nei processi studiati:

- l'attivazione di percorsi di social inquiry. Le storie narrate sono in prima istanza storie di una pianificazione interpretata come percorso di "inchiesta", cioè di riconoscimento delle possibilità evolutive e delle criticità di un certo territorio. In questa direzione l'attività ana-

litica prodotta nel percorso di pianificazione appare fortemente selettiva e indirizzata a decostruire e ricostruire forme consolidate di rappresentazione del contesto, modificando anche l'agenda pubblica;

- la costruzione di una vision. In quasi tutti i casi la pianificazione strategica è intesa innanzitutto come costruzione di immagini rilevanti del cambiamento territoriale, che vengono consegnate agli attori locali per diventare sfondi rilevanti per l'azione collettiva. Tali immagini possono assumere in taluni casi la forma dello scenario (Bozzuto et al., 2008);
- la messa in campo di dispositivi di policy design. In molte situazioni il piano strategico non è inteso come la rappresentazione di uno stato futuro del mondo, ma come l'attivazione di politiche e progetti attraverso processi di diversa natura. Ciò implica che il piano strategico è pensato come un meccanismo di progettazione di nuove politiche, ma anche di risignificazione di politiche già presenti che assumono un nuovo orizzonte di riferimento.

### Lo stile dei piani: un modello, alcune varianti

L'assunzione di questa prospettiva teorica e culturale alla pianificazione si declina, nei contesti studiati in questa ricerca, in stili di piano e in forme di documenti di pianificazione piuttosto diversificate.

Dal punto di vista dei prodotti, e in particolare dei documenti ufficiali che prendono il nome di "piani", "programmi", "visioni" etc. si registra in definitiva una certa uniformità. Il modello assunto è sovente quello più tradizionale dei piani strategici urbani (il cui capostipite in Europa è il piano di Barcellona), che distingue tra una analisi del posizionamento strategico del territorio (spesso condotta a partire da una SWOT analysis); la definizione di una visione o di scenari di medio o lungo periodo che identifichino possibilità evolutive per il territorio; il riconoscimento e l'elencazione di strategie e azioni, spesso accompagnate da schede progettuali.

La prevalenza di uno stile di piano piuttosto ortodosso ha rappresentato per alcuni aspetti un esito di un approccio relativamente standardizzato alla pianificazione strategica, per altri la conseguenza dell'adozione di una logica che riconosce nel piano la cristallizzazione delle scelte di una intera città, assunta problematicamente come attore collettivo.

In un numero inferiore di casi questo modello è in parte o in tutto abbandonato. Si sceglie piuttosto di produrre documenti più aperti e problemati-

ci, in forma di agende strategiche o di scenari, nei quali anche la dimensione di immaginazione progettuale assume un ruolo centrale. Le città che scelgono questo approccio, spesso veicolato dai consulenti esterni, appaiono significativamente più attente all'estensione e all'irrobustimento di percorsi partecipativi aperti, capaci di coinvolgere anche attori non riconducibili ai tradizionali soggetti della concertazione territoriale (Pasqui, 2005).

### Quale partecipazione?

Una dimensione cruciale di tutti i processi di pianificazione strategica è quella dell'attivazione di forme di interazione strutturata e di partecipazione da parte di una pluralità di attori.

Come ricorda Dente (2007), un piano strategico può essere in prima istanza osservato come un dispositivo per lavorare sui processi e sulle reti di governo locale. In questa prospettiva, i contenuti del piano sono un campo di lavoro per costruire occasioni di interazione e cooperazione, più che il contrario.

Osservati da questo punto di vista, i processi partecipativi attivati in questa ricerca sono piuttosto diversi. In una minoranza di casi la scelta è quella di attivare gli abitanti, attraverso percorsi di coinvolgimento direttamente rivolti alla cittadinanza. Nella maggioranza delle situazioni i processi di partecipazione coinvolgono gli stakeholder tradizionali: istituzioni, autonomie funzionali, parti sociali, associazioni e altre forme di rappresentanza strutturata della società locale.

In entrambi i casi sembra di poter osservare la messa in atto di dispositivi abbastanza tradizionali, costruiti seguendo metodologie partecipative formalizzate, che solo in parte corrispondono ai diversi problemi di interazione e cooperazione che i singoli contesti propongono. Inoltre, i processi partecipativi caratterizzano spesso la fase di start-up dei processi, ma non sono in grado di strutturarsi nel tempo. Le conseguenze, in più di una situazione, sono quelle di una perdita di legittimazione del piano strategico e di una diffusa percezione di incapacità del piano di ottenere risultati visibili e duraturi.

### Piani strategici e coalizioni locali di sviluppo: il paradosso dell'attore collettivo

Anche in conseguenza di questa interpretazione dei processi partecipativi, uno dei punti di maggiore criticità dei processi di pianificazione stra-

tecnica analizzati è l'incapacità di aggregare intorno al piano una vera e propria coalizione locale di sviluppo.

Ciò sembra dipendere in parte dalla fragilità degli attori in campo, soprattutto in contesti relativamente piccoli come le città medie indagate. Tali attori sono infatti chiamati a giocare ruoli per loro spesso inediti, che solo in alcuni casi sono in grado di interpretare creativamente.

D'altra parte, le difficoltà di articolazione tra il piano strategico e la costruzione di una coalizione di sviluppo dipende anche da altri fattori. In primo luogo, dal fatto che molti piani assumono implicitamente la paradossale prospettiva della città come attore collettivo, senza considerare adeguatamente la pluralità di interessi e conflitti che pesano nella costruzione di una prospettiva di sviluppo.

Non è un caso che i processi di interazione pluriattoriale, spesso efficaci nella fase di indagine e condivisione di quadri di riferimento generali, scontano una maggiore difficoltà quando il piano si deve fare carico di compiere scelte immediate, di distribuire risorse, di generare effetti di natura distributiva e redistributiva.

D'altra parte, la possibilità per un processo di pianificazione strategica di intercettare e guidare una pluralità e varietà di interessi dipende in modo cruciale dall'esistenza di risorse e progetti intorno ai quali costruire non tanto una coalizione urbana generale, quanto reti anche parziali di attori capaci di cooperare per il successo del progetto o della politica.

In questo senso, molte delle esperienze narrate in questa ricerca si caratterizzano per una connessione limitata tra la costruzione di visioni e l'avvio di concreti cantieri progettuali. Le lunghe liste di strategie e azioni che spesso hanno caratterizzato i piani strategici sono dunque diventate dei limiti al dispiegamento delle potenzialità dei processi di interazione e cooperazione in atto.

### Cooperazione interistituzionale e finestre di opportunità: piani, progetti, politiche

Se la capacità di costruire attraverso i piani strategici coalizioni di sviluppo a scala locale è stata in definitiva abbastanza limitata, più significativa è stata la capacità di attivare nuove forme di cooperazione interistituzionale.

I piani strategici studiati si sono infatti sovente caratterizzati sia per la capacità di innescare nuove relazioni tra le città medie coinvolte e altri

livelli istituzionali (il Governo nazionale, la Regione e attraverso essa talora risorse comunitarie, le Province); sia per il forte orientamento all'intercomunalità.

Sul primo fronte uno degli effetti più significativi è la capacità delle città "strategiche" di cogliere finestre di opportunità, attivando programmi, politiche e progetti capaci di convogliare anche risorse aggiuntive sul territorio. Più in generale, i piani strategici in più situazioni sono in grado di dialogare con altri processi di pianificazione, sia settoriale (Piani di zona, strumenti di natura ambientale, piani di distretto etc.), sia strategico (per esempio le Agende 21, ma anche progetti integrati sperimentali nazionali e regionali).

Sul secondo fronte, i processi attivati riconoscono sempre la necessità di un trattamento dei problemi identificati ad una scala che non può essere quella comunale e che consegna all'attenzione la necessità di progettare processi "a geometria variabile". In questo quadro un ruolo essenziale è riconosciuto alla cooperazione intercomunale. I piani, pur rimanendo "piani delle città", attivano alcuni progetti importanti, sostenuti da coalizioni intercomunali, spesso superando, anche grazie alla sottoscrizione di specifici accordi e protocolli di intesa, la consolidata attitudine all'isolamento e l'interpretazione riduttiva del proprio ruolo e della propria autonomia.

### La domanda di pianificazione

Le osservazioni compiute permettono in conclusione di riflettere sinteticamente sulle tre dimensioni che abbiamo cercato di riconoscere all'interno dei processi analizzati: la domanda di pianificazione; la presenza o meno di un effettivo valore aggiunto; il riconoscimento di esiti plurali.

Sul primo fronte, l'indagine empirica conferma che la distinzione assunta da Mintzberg fra tre famiglie di intenzioni (thinking about the future, integrating decision making, improving coordination mechanisms) è analitica. In tutti i casi le tre intenzioni si sovrappongono, anche se in alcuni contesti gioca un ruolo significativo la considerazione relativa alla necessità di cambiare l'amministrazione attraverso nuovi government tools (tra i quali il piano strategico), mentre in altri casi l'esigenza più sentita è quella di costruire nuove pratiche di governance capaci anche di riattivare i rapporti con le società locali.

Nella maggioranza dei casi l'idea di guardare al futuro e costruire una visione di lungo periodo, come già detto, si connota anche come programma politico di rottura di una nuova amministrazione e di un ceto politico rinnovato rispetto a una fase precedente.

Più articolata e complessa è l'identificazione del tipo di problemi principali del contesto urbano che i promotori cercano di affrontare. In sintesi possiamo dire che, con l'eccezione parziale di Prato e di La Spezia, nessuna delle città analizzate presenta drammatici problemi di transizione urbana tra modelli di sviluppo consolidati e un futuro del tutto incerto.

Le città medie studiate, quando avviano i loro piani strategici, non sono città in crisi. Piuttosto, sono contesti in transizione, collocati sia nelle aree di industrializzazione diffusa del nord-est e del centro Italia, sia in alcune zone di margine del nord-ovest industriale. Proprio questa transizione (ridefinizione del modello distrettuale tradizionale, cambiamenti sociali profondi, nuove dinamiche di trasformazione a scala urbana e territoriale) identifica il nucleo problematico principale che, secondo declinazioni diverse, i piani si propongono di affrontare. Una conseguenza di questa esigenza percepita di "riposizionamento", rispetto a una dinamica inerziale di lungo periodo, è l'enfasi posta sui temi della coesione sociale e della qualità della vita, interpretate anche come fattori di sviluppo rilevanti nella prospettiva di un rimodellamento di dinamiche di crescita tradizionali che avevano comunque permesso una forte diffusione del benessere e della ricchezza economica.

D'altra parte, in quasi tutte le situazioni indagate il piano strategico è percepito anche sia come una risposta alla frammentazione dei processi decisionali (interni ed esterni all'Amministrazione), sia come una risposta alla crisi di efficacia degli strumenti tradizionali di governo urbano, a partire dai piani urbanistici. È interessante osservare che i piani strategici non vengono in generale intesi come alternativa ai tradizionali piani urbanistici (d'altra parte, non sarebbe possibile). Piuttosto, essi sono pensati in qualche caso come "cornice" per i piani di settore; in qualche caso come dispositivi di facilitazione delle decisioni assunte da altri strumenti regolativi dotati di cogenza legale.

Dunque, i piani strategici sono immaginati, da chi li ha avviati, sia come uno strumento di semplificazione, sia come un meccanismo capace almeno in parte di supplire ai limiti delle forme riconosciute e tradizionali di azione amministrativa e di governo.

### Oltre la sperimentazione: i difficili problemi dell'istituzionalizzazione

A fronte di queste aspettative, è difficile affermare che i piani strategici analizzati siano stati un pieno successo. In molti casi, dopo una promettente fase di avvio i piani si sono fermati o comunque indeboliti, anche perché scarsamente capaci di incidere radicalmente su alcuni meccanismi istituzionali consolidati.

Come abbiamo cercato di mostrare in queste conclusioni, i processi di pianificazione strategica attivati sono stati in generale troppo dipendenti dal ciclo politico, troppo legati alla leadership del politico/imprenditore. Solo in misura limitata le esperienze indagate sembrano essere state in grado di cambiare radicalmente le pratiche e gli orientamenti di governo. Sebbene una valutazione controfattuale sia di fatto impossibile, possiamo azzardarci ad affermare che gli esiti più interessanti che hanno investito le città strategiche, in termini di concrete realizzazioni, sarebbero forse stati ottenuti anche in assenza del piano strategico.

Ciò dipende da una molteplicità di fattori, ma innanzitutto dalla natura largamente sperimentale di questi processi e dall'assenza di una adeguata progettazione di meccanismi di istituzionalizzazione capaci di garantire radicamento e continuità nel tempo dei processi avviati.

È significativo che le città capaci di identificare strumenti adeguati di radicamento (strutture di implementazione come le agenzie di sviluppo o gli Urban center; uffici stabili interni all'Amministrazione comunale; forme permanenti di interazione tra attori rilevanti e con la società locale) siano state una minoranza, e che anche questa minoranza spesso non sia stata effettivamente capace di strutturare un percorso di "uscita" guidata dalla fase di elevata partecipazione e di forte investimento politico sul processo attivato.

In definitiva, i meccanismi di successo dei piani strategici, oltre alla ovvia presenza di una forte leadership politica sembrano strettamente connessi alla capacità di mettere in campo conoscenze e dispositivi di radicamento, ossia di progettare una istituzionalizzazione sufficientemente flessibile da non coartare la necessaria dimensione sperimentale dei processi, ma abbastanza robusta da metterli al riparo dall'andamento erratico dei cicli politici.

### Gli effetti: indiretti, inattesi

Le osservazioni appena svolte non dovrebbero tuttavia impedire di cogliere come gli effetti diretti e indiretti dei processi di pianificazione strategica attivati siano stati in molti casi significativi.

Anche laddove il piano è stato sostanzialmente abbandonato, o laddove si è disinvestito sulla sua gestione, è possibile riconoscere effetti di un certo rilievo, il cui peso relativo varia ovviamente da situazione a situazione. Oltre agli elementi già precedentemente evidenziati, si richiamano qui altri effetti indiretti ma importanti, tra i quali:

- la costruzione di una “comunità di pratiche” che è stata sovente in grado di continuare a operare anche al di fuori della cornice del piano strategico, consolidando e diffondendo percorsi di innovazione amministrativa e di apprendimento;
- l’irrobustimento e della qualificazione del parco-progetti, anche nella prospettiva dell’identificazione di nuove risorse e di nuove finestre di opportunità solo parzialmente connesse al processo di pianificazione strategica;
- l’introduzione di metodologie e approcci di progettazione, management, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche che in più di un caso sono stati estesi anche alle attività ordinarie dell’Amministrazione.

Si tratta solo di alcuni esempi, che sono tuttavia sintomatici della rilevanza degli effetti indiretti e inattesi nei processi di pianificazione strategica.

### Ancora piani strategici?

Il percorso di indagine restituito in questo capitolo, come già detto, non permette di trarre conclusioni generali. Tuttavia, esso ha consentito di indicare alcuni meccanismi significativi per spiegare l’efficacia contestuale dei processi di pianificazione strategica e di riconoscere una serie di questioni critiche che limitano il pieno dispiegamento degli effetti generativi di tali processi.

Ci sembra in conclusione di poter affermare, prendendo le mosse dal campione di città medie che abbiamo studiato, che la pianificazione strategica è una attività in equilibrio instabile tra processi politici e pratiche tecniche, che ha bisogno di leadership e di investimento politico ma anche di conoscenze tecniche, strutture di implementazione, buone ipotesi progettuali.

Le vicende analizzate mostrano d’altra parte che i percorsi di pianificazione strategica sono intrinsecamente fragili, e che proprio per questa ragione devono considerare la pluralità di attori e interessi, senza rappresentare il piano come il progetto di un presunto attore collettivo. Proprio

per questa ragione, stili di pianificazione aperti e sperimentali, ma insieme capaci di progettare dispositivi di istituzionalizzazione e radicamento, possono rivelarsi più efficaci.

In definitiva, è difficile sostenere che la pianificazione strategica sia “buona in sé”. Essa deve essere giustificata nel contesto, radicata in una forte capacità di direzione politica e tecnica e insieme costruita a ridosso di concreti cantieri progettuali, capaci di mobilitare in modo non generico attori e risorse.

Che gli effetti rilevati nella nostra indagine, spesso indiretti e laterali rispetto agli obiettivi esplicitamente perseguiti dal piano, bastino a giustificare l’attivazione e soprattutto la “manutenzione” continua di processi complessi e onerosi come quelli di pianificazione strategica, soprattutto in un contesto politico e istituzionale assai diverso da quello nel quale si sono attivate le esperienze qui radicate, è una domanda che in questa sede ci sembra opportuno almeno sollevare.

D’altra parte, le storie raccontate evidenziano che in molte delle città studiate si sta rilanciando il processo di pianificazione strategica. Ciò che ci sembra essenziale è che tutti gli attori coinvolti, e anche la Rete delle Città Strategiche, supportino questo rilancio a partire da una analisi puntuale delle criticità della fase che si è chiusa e del contesto assai diverso entro il quale si colloca oggi il ricorso alla pianificazione strategica.

## Riferimenti bibliografici

- Albrechts L. and van den Broeck (2004), "From discourse to facts: the case of the ROM project in Ghent, Belgium", *Town Planning Review*, vol. 75, n. 2.
- Armondi S. (2008), *Biografie dello sviluppo territoriale*, Franco Angeli, Milano
- Balducci, A (2008) 'Constructing spatial strategies in complex environments', in Van den Broeck, J, Moulaert, F and Oosterlynck, S (eds), *Empowering the Planning Fields: Ethics, Creativity, Action*, Leuven, Belgium: ACCO.
- Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2010), *A strategic project for Milan urban region. an inquiry into planning for contemporary urban regions*, in pubblicazione, Ashgate, London.
- Bolocal Goldstein M. (1997), *Urbanistica come regolazione locale*, Dunod, Milano.
- Bozzuto P. et al. (2008), *Storie del futuro. Gli scenari nella progettazione del territorio*, Officina, Roma.
- Bryson J. M, Ackermann F. and Eden C. (2004), "Contributions of Planning Under Pressure", *Planning Theory*, n. 3.
- Calvaresi C. (1997), "Provenienze e possibilità della pianificazione strategica", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 57.
- Dente B. "Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano?", in Pugliese T. (2007), a cura di, *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Quaderno ReCS n.1, maggio .
- Dente B., Bobbio L. Spada A. (2005), "Government or governance of urban innovation? A tale of two cities", *DISP*, n. 162.
- Donolo C. (2003), "Partecipazione e produzione di una visione condivisa", in Pugliese T., Spaziantè A., (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- Donolo C. (2006), (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Fedeli, V. and Gastaldi F. (eds) (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione: riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, Franco Angeli, Milano.
- Friedmann, J., (1993), "Toward a Non-euclidean mode of planning", *APA Journal* 482.
- Friedmann, J. (2004), "Strategic spatial planning and the longer range" in *Planning Theory and Practice*, Vol. 5, n. 1, March.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (eds) (1997), *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*, UCL Press, London.
- Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge, London and New York.
- Hillier J. (2008) "Plan(e) Speaking: a Multiplanar Theory of Spatial Planning", *Planning Theory*; vol. 7, n. 24
- Jullien F. (1998), *Trattato dell'efficacia*, Einaudi, Torino.
- Lascoumes P., Le Galès P., (a cura di) (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Paris.
- Lindblom Ch (1990), *Inquiry and Change*, Yale University Press, New haven (Mass.)
- Lindblom Ch (1979), "Still muddling, not yet through", *Public Administration Review* 39.
- Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli, Milano.

## I piani strategici alla prova

---

- Mazza L. (2009), "Pianificazione e prospettiva repubblicana", *Territorio*, n. 48
- Mintzberg H. (1994), *Rise and Fall of Strategic Planning*, Free Press, London.
- Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma.
- Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.
- Provincia di Milano and Politecnico di Milano - DiAP (2009), *Progetto Strategico città di città. Per una nuova cultura di governo della regione urbana milanese*, Milano.
- Pugliese T. (a cura di) (2007), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Quaderno ReCS, n. 1, maggio.
- Rur , Censis (2007), *Strategie per il territorio. Nuova cultura della programmazione o retorica del piano?*, FrancoAngeli, Milano.
- Salamon L.M., (ed) (2002), *The Tools of Government*, Oxford University Press, Oxford.

**CAPITOLO 2**  
**Firenze e Venezia: due approfondimenti**



## 2. Firenze e Venezia: due approfondimenti

*a cura di P. Perulli<sup>1</sup> e L. Garavaglia<sup>2</sup>, T. Pugliese e D. Wellington<sup>3</sup>*

### Premessa

L'attività di valutazione sui piani strategici di Firenze (aprile 2008) e di Venezia (aprile 2009), effettuata per impulso di ReCS e con il sostegno delle amministrazioni delle città interessate e delle agenzie responsabili degli stessi piani strategici, ha rappresentato un'interessante ed originale modalità di indagine dei processi di concertazione e di sviluppo locale avviati dalle due città.

Originali sono state in primo luogo le modalità di ricerca: oltre al consueto studio dei documenti prodotti nel corso dei due processi, in ciascuna città è stato realizzato uno study tour che ha permesso al gruppo di ricerca di interpellare direttamente un gran numero di stakeholders e di attori del processo di pianificazione strategica, con interviste approfondite che hanno permesso non solo di indagare la storia del processo, ma anche di individuare le possibilità di evoluzione delle reti di concertazione sedimentatesi attorno al piano strategico e le nuove azioni per lo sviluppo emerse in seguito alla produzione del piano. Si è trattato quindi di una valutazione in itinere, che ha colto, sia nel caso fiorentino che in quello veneziano, un momento di ridefinizione degli obiettivi dell'azione collettiva urbana e ha permesso di sottolineare la natura dinamica dei processi di pianificazione strategica, nei quali si incorporano visioni di sviluppo che necessitano (e stimolano) frequenti feedback da parte dei propri attori e incessanti aggiustamenti delle linee di intervento stabilite, per permettere una continua sintonizzazione delle strategie di lungo periodo incorporate nel piano con gli interventi dell'amministrazione e degli stakeholders urbani e con i mutamenti del contesto sociale ed economico. In questo senso, l'indagine ha raccolto numerosi elementi per ricostruire l'impatto delle politiche sulla città e ha contribuito a stimolare il dibattito interno alla rete progettuale in vista di momenti di ridefinizione delle strategie e di aggiornamento dei progetti. Originale è stata anche la possibilità di un confronto diretto ed approfondito tra le due agenzie responsabili della gestione dei piani strategici, e tra

<sup>1</sup>Università del Piemonte Orientale e Comitato Scientifico della Rete delle Città Strategiche.

<sup>2</sup>Università del Piemonte Orientale.

<sup>3</sup>Area pianificazione strategica del Comune di Venezia.

esse e le reti di attori locali che popolano i processi di sviluppo: gli operatori del piano veneziano hanno partecipato allo study tour organizzato a Firenze, quelli fiorentini sono stati parte del team di ricerca che ha analizzato il caso di Venezia. Ciò ha permesso di stabilire momenti di confronto, di stimolo, di diffusione delle best practices organizzative, di condivisione dei problemi, che non sono stati limitati ai soli addetti ai lavori ma che hanno coinvolto soggetti estranei alla comunità professionale (stakeholders, politici locali, amministratori pubblici...), in una prospettiva assai differente rispetto a quella dei tradizionali spazi di confronto seminari e congressuali: al termine di questi momenti di immersione sono stati prodotti e restituiti alle città dei brevi rapporti che, pur senza pretese di completezza o di analiticità, hanno tentato di illustrare le caratteristiche dei processi in atto, di rilevarne i momenti di eccellenza e di indagarne le criticità, di evidenziare le spinte propositive e le possibilità di crescita immaginate dagli attori che costituiscono ed organizzano le reti nelle quali si progetta lo sviluppo. In questo capitolo si riporta integralmente il rapporto fiorentino (paragrafo 2.1) che è servito, insieme all'aggiornamento degli scenari territoriali dell'area urbana e al monitoraggio delle politiche del Piano, a portare a termine il percorso di revisione del primo Piano Strategico presentato nel documento *Verso il secondo Piano Strategico*<sup>4</sup> che accoglie pienamente le raccomandazioni emerse dallo study tour.

Per quanto riguarda il caso veneziano, invece, si riporta qui una sintesi delle attività di valutazione promosse dal Comune di Venezia al fine di evidenziare i punti di forza e di debolezza del fare pianificazione strategica nell'area veneziana e proporre alcune riflessioni e raccomandazioni utili al riavvio del percorso di pianificazione strategica e alla costruzione di una seconda esperienza di piano.

Il processo valutativo adottato è volutamente articolato in tre diversi filoni di attività: una discussione interna all'Ufficio di Piano Strategico, una valutazione sviluppata nell'ambito del progetto nazionale coordinato dalla ReCS, una verifica all'interno dell'Associazione per il Piano Strategico del metodo, dei contenuti, degli strumenti e della validità dei progetti previsti dal Piano<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>Il documento è consultabile sul sito web di Firenze Futura al seguente link: <http://firenzefutura.org/it/pubblicazioni-verso-il-secondo-piano-strategico>

<sup>5</sup>Nel momento in cui va in stampa questa pubblicazione il Comune di Venezia e l'Associazione stanno rielaborando gli esiti dell'attività di valutazione i cui risultati saranno pubblicati in un report di sintesi consultabile sul sito web del Piano Strategico di Venezia al seguente link: [www.comune.venezia.it/pianostrategico](http://www.comune.venezia.it/pianostrategico)

## 2.1 Valutare Firenze. Note sul processo di pianificazione strategica della città e l'unione dei comuni<sup>6</sup>

### 2.1.1 Diagnosi

#### Il Piano Strategico e l'agenzia

*La struttura:* nella prima fase di esistenza (2002-2003) Firenze 2010 era incorporata nello staff del Sindaco di Firenze, poi si è costituita come associazione. La struttura operativa è composta da quattro "tecnici" e da due persone con compiti di segreteria. L'attuale sede è provvisoria in attesa dell'apertura dell'urban center, i cui lavori di ristrutturazione sono attualmente solo all'avvio. L'assemblea (l'organo di partecipazione allargato, che ha il compito tra gli altri di gestire i tempi di lavoro) è riunita solo sporadicamente, mentre il Comitato di coordinamento (un organo più ristretto) è molto attivo. La partecipazione ai gruppi di lavoro è stata buona sia quantitativamente sia qualitativamente (solitamente a tali incontri hanno partecipato le posizioni apicali delle organizzazioni coinvolte nel Piano).

*La rete di governance:* il Piano Strategico, e la rete di governance che si è raccolta attorno ad esso, sono generalmente percepiti come importanti spazi di concertazione per gli attori locali, il luogo privilegiato dove attuare una riflessione sui temi riguardanti l'area metropolitana. L'associazione, seppur percepita come un'espressione della volontà politica del Sindaco di Firenze, si vede riconosciuta una reputazione di "neutralità" che favorisce la costruzione di un confronto aperto e ad essa viene riconosciuto il merito di aver "allenato" alla concertazione attori in precedenza poco avvezzi a condividere strategie e azioni.

Gli attori più rilevanti all'interno della rete sono certamente i Comuni dell'area metropolitana: questo elemento rappresenta sia un punto di forza (per la capacità di garantire l'implementazione delle scelte concertate) che una debolezza, in quanto può limitare a un ruolo minore altri stake holders e fare percepire la forza della rete come pari alla sola somma della forza dei Comuni membri. È presente negli attori del sistema locale l'opi-

---

<sup>6</sup>A cura di Paolo Perulli e Luca Garavaglia (aprile 2008).

nione che i risultati del Piano siano stati minori di quelli attesi perché, nonostante la grande partecipazione ai lavori e l'entusiasmo espresso a più riprese dai partecipanti, non c'è stata capacità di investimento: non si è innescato un "volano" finanziario sui progetti compresi nel Piano. La centralità del ruolo rivestito dai Comuni ha portato altri attori a sviluppare sentimenti di disillusione nei confronti del Piano: nell'interpretazione di molti, quello che era percepito come un progetto a forte operatività si è tradotto invece (a causa dell'incapacità da parte dei Comuni di coinvolgere attori privati nei progetti) in un documento di mera guida e ispirazione per le amministrazioni pubbliche. A ciò si somma il minore coinvolgimento nel secondo Piano dell'Università, che per il progetto originario si era mobilitata in forze attivando un Comitato Scientifico prestigioso e molto attivo la cui assenza nel nuovo Piano segna un preoccupante vuoto. Si registra uno scontento in alcuni ambienti (in particolare sindacali) che criticano il Piano (e i suoi principali protagonisti) per aver privilegiato la vocazione di Firenze come città d'arte e di cultura a scapito di una vocazione produttiva manifatturiera, da essi rivendicata come ancora molto forte nel territorio. Si tratta di una critica non fondata anche solo leggendo il Piano Strategico, ma significativa. Da altri attori (alcune associazioni di categoria) lo scarso peso dei progetti relativi all'innovazione, alla ricerca, al potenziamento dell'Università e alla costruzione di reti solide tra questa e le strutture produttive, sono letti come segni di un peso preponderante di posizioni fondate sui valori della rendita (affitti, valori immobiliari, sfruttamento del turismo), concentrati nel capoluogo e tendenti a favorire una strategia immobilista che non scalfisca interessi consolidati: si tratta di una visione centripeta dell'area metropolitana che non raccoglie consensi nei territori a più forte vocazione produttiva, concentrati nelle periferie e in particolare nella Piana. Altri attori (in particolare soggetti erogatori di risorse, quali le fondazioni bancarie) non hanno partecipato per mantenere una piena autonomia nei propri progetti di finanziamento.

La definizione dell'agenzia come luogo di elaborazione della vision sulla città ha prodotto inoltre in alcuni casi delle resistenze da parte delle strutture comunali, con strutture amministrative ed organi eletti che temevano di trovarsi spogliati di competenze proprie da parte della nuova organizzazione. Si tratta di una criticità comuni a molti progetti di pianificazione strategica, che espone i relativi processi a rischi di allungamen-

ti nei tempi di progettazione e a difficoltà nelle fasi di implementazione. Un ulteriore limite è percepito dagli attori nella scarsa capacità di esercitare un'influenza sui livelli superiori di governo: non si sono attuati percorsi virtuosi in grado di far dialogare il Piano Strategico con Provincia e Regione, e il mancato o relativamente debole riconoscimento da parte di tali enti delle strategie individuate nel Piano rappresenta un'occasione (per ora) mancata. La presenza di progetti e di rete alternativi al o concorrenti con il Piano e incidenti sulle medesime aree strategiche (il progetto della Regione per un'area metropolitana Prato-Firenze-Pistoia, il Patto per lo Sviluppo Territoriale promosso dalla Provincia e sostenuto dai sindacati, etc.) minacciano di indebolire fortemente la rete di governance del Piano Strategico, limitandone sia la capacità di generare progetti concreti sia il ruolo di principale spazio di regolazione dell'area metropolitana. La coesistenza di tavoli "paralleli" è certamente indice di un conflitto tra le istituzioni per il controllo della governance dell'area (conflitto in cui, occorre specificare, molti attori giocano ruoli ambigui) ma è stato anche letto da molti attori privati come una mancanza di considerazione da parte degli attori pubblici per le scelte espresse dai tavoli di lavoro (spesso tavoli che, seppur riferibili a differenti programmi, vedono partecipare gli stessi attori, chiamati di volta in volta a ribadire posizioni sulle quali la condivisione è ormai forte senza però che si riesca a far giungere a implementazione le politiche proposte: a proposito, è stato evidenziato come tale aspetto sia stato favorito dall'assenza nel Piano Strategico di un cronoprogramma per la realizzazione degli interventi previsti).

*L'agenzia Firenze Futura e l'implementazione del Piano Strategico:* accanto a una valutazione spesso positiva sull'ideazione del primo Piano, la principale nota critica registrata riguarda la difficoltà di implementazione sperimentata in molte delle strategie individuate nel Piano. Si tratta di un rilievo che investe sia la struttura del processo che il ruolo dell'agenzia: relativamente alla prima voce, è stato notato come molte delle progettualità contenute nel Piano Strategico sono in realtà state decise in altre reti e quindi "portate" nel programma: molti di esse erano riferibili al Comune di Firenze o ad altri attori (è il caso della logistica di città e del villaggio multietnico) e la loro mancata implementazione è dipesa dalla volontà di tali "capofila" di agire individualmente, mentre altre linee strategiche sono rimaste inattuate a causa dell'assenza di soggetti forti che

ne garantissero la realizzazione in assenza di una struttura appositamente dedicata a tale fase. Una simile situazione ha reso meno visibili le sinergie tra i progetti e non ha attivato processi di concentrazione delle risorse sulle strategie ritenute cruciali dall'assemblea, riducendo fortemente il dinamismo che caratterizzava il processo al suo avvio. Su certe funzioni si è riscontrata una mancanza tale di coordinamento da permettere comportamenti particolaristici da parte di alcuni attori (per esempio per la realizzazione da parte dei Comuni di interventi urbanistici). Tali interventi hanno sminuito la capacità del Piano di attuarne altri coerenti e concreti per la regolazione dell'area metropolitana (che è finora rimasta appannaggio dei singoli attori o ha, al più, trovato forme di regolazione parziale con accordi bilaterali tra i soli soggetti interessati, sottraendo intere aree strategiche all'attenzione della rete raccolta attorno al Piano). La difficoltà sta nel sostenere le strategie intraprese e nel valorizzare adeguatamente i passi in avanti compiuti: in particolare, per la conferenza dei sindaci occorre sia definita stabilmente una dimensione operativa che possa portare a un livello successivo il lavoro di concertazione e coordinamento già effettuato (sui temi dei regolamenti edilizi, sul sistema della formazione, etc.) e affermare l'Unione dei Comuni come un ente di natura operativa. Questo anche al fine di aumentare il consenso sull'iniziativa da parte degli attori che ancora mantengono posizioni di scetticismo. Parallelamente, all'associazione Firenze Futura viene mossa la critica di essere una struttura poco operativa, non in grado di garantire l'implementazione dei progetti proposti dagli attori meno dotati di risorse proprie (ad es. i piccoli Comuni). Nella maggior parte dei casi, la fase d'implementazione è rimasta in capo ai singoli Comuni o agli attori che originariamente li avevano proposti: ad una accurata fase di studi preliminari pare quindi fare contrasto una mancanza di accompagnamento e di monitoraggio delle fasi successive. In particolare, i Comuni minori della cintura urbana non riescono a gestire progetti di area metropolitana, a partire dalle basilari attività di informazione (su risorse e bandi disponibili, collegamenti con interlocutori interessati o interessanti, etc.), dalla promozione delle best practices, dal coordinamento con le progettualità attuate ad altro livello (Provincia e Regione). Gli enti più piccoli si trovano in difficoltà, segnatamente, sui progetti intersettoriali e su quelli relativi all'area vasta, che richiedono capacità di coordinamento e di management che non tutte le amministrazioni sono in grado di garantire. In questo

senso, su alcune aree strategiche si è avvertita la mancanza di un ruolo di guida da parte del Capoluogo, che non ha saputo ricoprire compiutamente il suo ruolo di leader e di facilitatore.

Le difficoltà riscontrate nella fase di implementazione sono da mettere in relazione alla bassa capacità del Piano di far recepire le sue strategie alle strutture amministrative: finora la realizzazione delle azioni previste è stata demandata alla volontà politica degli amministratori e alla loro capacità di raccogliere risorse e gestire i processi. L'eventuale assenza di tale volontà, così come la difficoltà da parte di amministrazioni pubbliche fortemente settorializzate nel gestire processi trasversali, ha portato a criticità nell'implementazione dei progetti: alcuni sono stati pienamente sostenuti e hanno trovato spazi di integrazione forti, altri sono stati messi "in letargo", per altri ancora sono nate azioni parallele tra Piano Strategico e amministrazioni comunali. Inoltre, occorre notare come le politiche di spesa dei Comuni siano totalmente indipendenti rispetto al Piano Strategico e come la sintesi dei vari processi sia demandata più alla volontà (ancora una volta informata a criteri segnatamente politici) dei singoli assessori piuttosto che a strutture e a tempi definiti. Ciò configura anche un problema di comunicazione, in quanto i progetti realizzati vengono riconosciuti come riferibili ai soggetti promotori e attuatori piuttosto che al Piano Strategico in quanto tale.

Da parte di molti attori intervistati è stata segnalata con forza la possibilità che sia l'agenzia stessa a gestire l'implementazione dei progetti, o almeno di un pacchetto limitato di progetti caratterizzati da una forte rilevanza strategica e dall'assenza di soggetti "forti" in grado di sostenerli da soli. Nella sua forma attuale, l'associazione Firenze Futura non ha le risorse e le capacità progettuali necessarie per farsi carico come agenzia dell'implementazione dei progetti del Piano Strategico (ed è possibile che la stessa rete di attori non abbia ancora raggiunto il livello di accordo necessario per tale passo). Firenze Futura non è organizzata come una struttura gestionale, che richiederebbe risorse dedicate e figure professionali in grado di rivestire il delicato ruolo di "manager di progetto". L'ipotesi deve quindi necessariamente essere rinviata a una successiva (ipotetica) "seconda fase" di rafforzamento della rete, che preveda un coordinamento maggiore tra gli attori e tra le strutture delle organizzazioni coinvolte nel Piano, magari dopo un percorso incrementale che veda in un momento iniziale (come è stato proposto) l'agenzia farsi carico di

pochi progetti minori scelti tra quelli che i Comuni minori o altri attori privi di strutture proprie di implementazione non riescono a gestire autonomamente. Certamente, la capacità dell'agenzia di favorire l'implementazione dei progetti, nonché di garantire informazione e coordinamento tra le differenti linee strategiche e tra le differenti azioni, è un punto cruciale sul quale si gioca molta della capacità del processo di produrre risultati effettivi e duraturi.

*La comunicazione:* si tratta certamente di un'area di criticità. L'impressione riportata dai colloqui effettuati con gli attori del sistema urbano è che la cittadinanza non sia stata accuratamente informata riguardo al Piano Strategico ed ai suoi contenuti: l'iniziativa è percepita come interessante per i soli attori "qualificati" (stakeholders). Appare limitato il coinvolgimento dei singoli cittadini riguardo ai processi di interesse sovracomunale relativi all'area metropolitana (per un certo verso si tratta di una difficoltà strutturale per un processo che ancora non ha prodotto risultati visibili e quindi comunicabili). La scarsità di risultati concreti di molte azioni previste nel Piano Strategico e la sua natura di processo in continua ridefinizione ne limitano l'utilizzo da parte delle amministrazioni anche come "slogan": si preferisce comunicare i risultati dei singoli progetti piuttosto che evidenziarne il ruolo all'interno di un programma ampio quale il Piano Strategico. In questo senso, la comunicazione ha maggiormente evidenziato i fallimenti del Piano piuttosto che i suoi successi.

Gli imprenditori non hanno trovato particolare coinvolgimento nel Piano, neppure i principali imprenditori, che non sono stati coinvolti negli sforzi di innovazione attuati dalla città con il Piano Strategico. In particolare, le associazioni di categoria non individuano nel Piano e nell'agenzia i luoghi dove si possano innescare rapporti virtuosi per lo sviluppo d'impresa: l'agenzia è percepita come il luogo dove sono definite le strategie "alte", mentre per le iniziative dedicate alle imprese il referente restano le singole associazioni di categoria o la Camera di Commercio.

*Il passaggio dal primo al secondo Piano Strategico:* la percezione dell'utilità del primo Piano Strategico, che ha saputo creare un'arena di dibattito su temi metropolitani di cui una città sofferente di una forse eccessiva frammentazione sentiva forte bisogno, è condivisa dalla gran parte

degli attori intervistati. Nel Piano Strategico gli stakeholders locali hanno potuto avviare un fruttuoso confronto sulle principali direttive dello sviluppo e sulle priorità relative ai singoli progetti, affrontando molti nodi irrisolti di un territorio che per anni ha sofferto di un immobilismo relativamente agli interventi infrastrutturali necessari.

Sono comunque emersi elementi di debolezza del processo, per i quali ci si attende che il secondo Piano Strategico fornisca dei rimedi: il primo Piano è stato percepito come fortemente orientato alla produzione di infrastrutture (anche opere di peso, che richiedevano tempi lunghi di implementazione) e non come un programma per lo sviluppo, in grado di innescare processi di produzione di ricchezza per il territorio. Il primo Piano è stato percepito inoltre da alcuni partecipanti come sbilanciato sulla dimensione culturale e turistica, a trascurare la dimensione produttiva. In questa visione certamente riduttiva, il primo Piano non interviene sui fattori di "sviluppo" della città. Va notato che questa impostazione non sembra peraltro fondata: il Piano assegnava alle polarità produttive metropolitane un rilevante ruolo.

Questa visione viene modificata dal taglio che il secondo Piano Strategico sta venendo ad assumere: in esso per la prima volta, con la centralità del progetto per l'Unione dei Comuni, si lancia un messaggio forte intaccando la immutabilità degli assetti istituzionali. Il timore è che tale livello organizzativo, sostenuto negli interventi di molti amministratori dei Comuni, non trovi le risorse di consenso, politiche ed economiche necessarie per giungere ad implementazione in tempi brevi.

L'attesa per il secondo Piano è anche relativa alla possibilità che con esso si superi una certa dispersione dei temi progettuali che ha caratterizzato il precedente, focalizzandosi sulla fase di implementazione piuttosto che su quella deliberativa e concentrando l'azione collettiva su pochi progetti di grande impatto per la città (in primo luogo l'Unione dei Comuni, percepita come una realtà urgente ma anche come una progettualità minacciata dai tavoli avviati da altri livelli istituzionali). Il secondo Piano dovrà inoltre rispondere alle necessità di sincronizzazione dei progetti e dovrà considerare maggiormente le questioni relative alla fattibilità finanziaria dei progetti stessi (elemento alquanto trascurato nel primo Piano). Naturalmente, trattandosi di interventi di lungo periodo, non sempre è possibile elaborare dei business plan: è però fondamentale per la credibilità delle strategie incluse nel piano che si eviti il rischio di compilare un

“libro dei sogni”, una raccolta di idee attraenti ma difficilmente realizzabili e (anche a causa di ciò) poco sostenute dagli attori.

La capacità della rete di governance radunata attorno al Piano Strategico di rendere attrattiva l’area metropolitana per nuove funzioni è una delle scommesse cruciali sulle quali si attende il secondo Piano: sia trovando un equilibrio tra il centro e le periferie relativamente alla distribuzione territoriale di funzioni e servizi, sia per azioni mirate nei settori produttivi più forti o più promettenti. Sarà certamente decisiva per il successo dell’iniziativa la capacità del secondo Piano Strategico di produrre un orientamento condiviso su questi temi, e di garantire l’implementazione rapida dei progetti in cui essi troveranno corpo. Inoltre si registra il bisogno di un cambio della prospettiva strategica, che valorizzi con maggiore forza le eccellenze della città (a partire dal sistema della conoscenza e dall’Università) e che punti a obiettivi “alti”: per poter raggiungere questo risultato pare però anche necessario includere nel processo attori in grado di portare ai tavoli risorse nuove (certamente la Regione).

Asse A: promuovere l’innovazione con una migliore integrazione delle risorse e delle funzioni

L’asse strategico A nel Piano conteneva obiettivi miranti a:

- Rilanciare il ruolo di Firenze come centro di produzione culturale, di alta formazione e di applicazione delle nuove tecnologie ai beni culturali. Qualificare le funzioni di consumo culturale
- Rafforzare il ruolo di Firenze e della sua area come centro di creazione e produzione del made in Italy e di produzioni manifatturiere di qualità
- Incoraggiare il turismo di qualità e regolare i flussi turistici
- Promuovere una nuova immagine di Firenze: non solo città d’arte e di consumo, ma centro di creazione e produzione del made in Italy, e centro di applicazione delle nuove tecnologie

*Vocazioni territoriali e Piano Strategico:* il rafforzamento dei rapporti sistemici tra le differenti aree della metropoli è un prerequisito fondamentale per il corretto ed efficiente funzionamento della regolazione per l’area vasta. Nella metropoli, i temi sono strettamente collegati tra loro, e il successo o il fallimento delle iniziative spesso dipendono dalla capacità di raccogliere risorse e di fare promozione anche al di fuori di quelli che

sono i tradizionali bacini di utenza dei singoli Comuni (il requisito per questo tipo di visione è la presenza di un sistema della mobilità tale da permettere spostamenti facili nella città allargata, non solo in senso centripeto). Nel corso delle interviste è emersa una ripartizione “funzionale” della metropoli, tra centro urbano (dove si concentrano le attività culturali e turistiche), aree industriali della Piana e territori collinari con vocazione residenziale-paesaggistica. Si tratta di tre sistemi interessati da differenti trend (relativi alla demografia, all’economia, al consumo di suolo, etc.) le cui vocazioni dovrebbero, a parere degli attori consultati, trovare nel Piano Strategico spazi di dialogo e sinergia: la visione della Firenze futura non potrà infatti prescindere da tali assetti territoriali, e una mancata considerazione delle differenti esigenze di sviluppo che essi esprimono (favorendo uno di essi o, al contrario, trascurandolo) potrebbe avere ripercussioni significative sull’intero processo.

*Note (parziali) sui progetti strategici:* nel corso delle interviste sono state raccolte alcune osservazioni sui progetti del Piano Strategico e sul loro stato di implementazione. Si tratta giocoforza di una raccolta incompleta, che evidenzia però alcuni aspetti interessanti relativi ai successi del Piano e alle criticità affrontate dalle singole azioni:

- Il polo scientifico di Sesto Fiorentino: il progetto per una concentrazione delle attività universitarie scientifiche nell’area di Sesto, che ha visto e vede coinvolte oltre alle amministrazioni di Sesto Fiorentino, di Firenze e all’Università un gran numero di organizzazioni ed enti competenti sia per la formazione (Regione) che per la mobilità (Provincia), è stato avviato e ha creato significativi legami tra le attività di ricerca e il sistema imprenditoriale e produttivo locale (anche se si registrano opinioni opposte, che segnalano come i brevetti prodotti dai ricercatori siano solo raramente rimasti “nel territorio”). Il numero di studenti che frequentano il polo è ancora limitato alle poche centinaia delle Facoltà di Chimica e di Fisica, e solo il trasferimento degli studenti di Ingegneria (intervento che richiede costi e tempi ancora lunghi) potrebbe garantire il pieno funzionamento dell’area e giustificare gli interventi sulla mobilità necessari per rendere accessibile con facilità il polo da ogni area della metropoli (ora è disponibile un collegamento via treno o via autobus da piazza San Marco, ma è già stato ipotizzato un allungamento della tramvia per

l'aeroporto fino a Sesto). L'aspetto più interessante del progetto, nell'attuale fase di implementazione, riguarda la crescita spontanea del polo ad opera di attori non coinvolti nel Piano, in particolare imprese e università straniere: il riconoscimento dell'importanza dei flussi (di persone e conoscenze) veicolati da questi attori ha portato alla definizione del progetto per una "città della formazione", che mira a valorizzare e mettere a sistema il gran numero di attori non pubblici attivi nel territorio per la ricerca e la formazione universitaria.

- Il polo turistico-culturale-naturalistico delle colline di Firenze: scopo primario del progetto, proposto dal Comune di Bagno a Ripoli, è dare alle colline riconoscimento del ruolo storico che hanno sempre avuto nell'immagine di Firenze. Il progetto comprende operazioni orientate al marketing territoriale per un'area a bassa densità abitativa che lega la metropoli alle aree del Chianti, della Valdarno e della Val di Sieve. Il progetto, già avviato prima di essere incluso nel Piano, ha trovato in tale documento spazi ulteriori di implementazione includendo azioni di marketing territoriale negli Stati Uniti ed eventi organizzati nel territorio (come la manifestazione Wine&Fashion). Sullo stesso territorio incide anche il progetto per migliorare la gestione dell'Antico Spedale del Bigallo, che si vuole utilizzare come luogo di formazione e di congressi. Non si tratterebbe di un mero restauro conservativo, ma della raccolta di iniziative e di spazi finalizzati a dare alla struttura una grande visibilità e a fare di essa una "vetrina" per l'area collinare (con eventi di formazione, spazi per la ristorazione di qualità, altre attività produttive).
- La rete dei musei metropolitani: il sistema della cultura a Firenze è affollato da un gran numero di attori di alto livello e visibilità, che tradizionalmente si muovono con strategie proprie, elaborate in autonomia. A causa di ciò, la sensibilità sulla necessità di lavorare in rete è ancora bassa e il governo del sistema di produzione della cultura è molto difficile. Il progetto per la realizzazione di una card museale dura da anni ed è in fase avanzata, nonostante le difficoltà tecniche (ripartizione dei costi dei biglietti, minori introiti per alcune istituzioni tra le più prestigiose): occorre però notare come – per quanto rilevato nel corso delle interviste – il progetto non sia percepito come riconducibile al Piano Strategico quanto piuttosto agli attori (pubblici e privati) che in esso hanno rivestito ruoli di leadership.
- Firenze Scienza: il progetto è stato rideclinato negli obiettivi. Lo stu-

dio di fattibilità è stato fatto senza coinvolgere le strutture del Piano Strategico (è stato effettuato dal Museo di Storia della Scienza con il contributo di un ente bancario).

- Museo della città: il progetto ha subito un rallentamento dell'implementazione a causa dei ritardi nell'approntamento degli spazi necessari.
- Urban Center: il progetto ha subito dei rallentamenti a causa dei ritardi nell'approntamento degli spazi necessari.
- Logistica intelligente (transit point): si sono avuti problemi con la localizzazione che hanno portato alla necessità di ridefinire forme e finalità del progetto.
- Il centro fieristico: il progetto è entrato nella fase di realizzazione con il passaggio della proprietà dei terreni interessati dal demanio alla società di gestione, e con la predisposizione di un piano di sviluppo per l'area della fiera. Si tratta di un progetto che registra un forte sostegno, ma riguardo al quale sono emerse anche posizioni critiche, che evidenziano la necessità di definire una distinzione tra il polo congressuale (la Fortezza da Basso) e la Fiera, e di individuare sulla possibilità di ragionare sull'organizzazione di eventi di nicchia centrate sulle produzioni locali, che non espongano il nascente polo fieristico alla concorrenza schiacciante delle grandi strutture fieristiche esistenti (Milano, Bologna, Rimini, Roma, etc.).
- Progetto per la qualità artigiana nell'Oltrarno: il progetto è stato regolarmente avviato. Si tratta dell'unica azione del Piano che incide sul tessuto denso di artigiani che popola la città.
- Centro Civico di Scandicci: il progetto (non nato nel Piano ma inserito in esso per il suo valore strategico) è alla fase della progettazione definitiva. Tutta l'opera sarà realizzata in project financing. Si prospetta che l'area (che rappresenterà il primo intervento di architettura contemporanea a Firenze) potrà diventare un centro di attrazione importante: si vogliono concentrare funzioni metropolitane come il polo della moda (a Scandicci si concentrano le imprese della moda e della pelletteria operanti nella metropoli). Nella revisione del Piano è stato localizzato in questo polo il progetto per la costruzione di un sistema della formazione della moda e della pelletteria (che ha trovato spazio anche nel PaSL).
- Progetto per il Castello dell'Acciaio di Scandicci: il progetto è stato realizzato.

- Museo dell'Universo: il progetto è stato bloccato da problemi relativi al reperimento dei finanziamenti necessari, culminato con il mancato ingresso del progetto in Finanziaria.
- Promozione dei "centri commerciali naturali": tra il 2000 e il 2007 sono nati un forte numero di centri commerciali di grandi dimensioni, creando nell'area metropolitana una concentrazione abnorme di tali attività, tale da lasciare sguarnita addirittura buona parte del resto della Regione. Questa situazione, che i Comuni (mossi da comportamenti opportunistici) non sono riusciti a limitare, ha messo in seria difficoltà i progetti di rafforzamento dei sistemi di piccoli negozi costituenti i "centri commerciali naturali".
- La Città del Restauro: grazie all'attivazione di un gran numero di soggetti istituzionali e non (Provincia, Regione, Università, CNR, imprese, etc.) questo importante progetto appare avviato come interventi "soft" (uno spazio virtuale) e sta rafforzando le sue reti sia con gli artigiani locali sia con le reti lunghe. La Città del Restauro risponde esplicitamente a due necessità: una locale (accessi agevolati a strumentazioni e know how scientifico, informazione sull'evoluzione della ricerca e delle tecnologie del settore) e una globale (paesi che non hanno la tradizione di restauro che cercano un referente che fornisca conoscenze specifiche per gli operatori: Firenze ha un nome da spendere per attrarre professionisti e studenti di tutto il globo).

Infine occorre rilevare come i processi di informatizzazione abbiano registrato dei significativi passi avanti nell'implementazione, e come un importante segnale per la promozione culturale abbia trovato incarnazione nella costituzione della Fondazione Strozzi (progettualità non prevista nel primo Piano, ma comunque dotata di una grande valenza sistemica).

*Nuove idee progettuali:* nel corso delle interviste sono emersi dei temi di riflessione che gli attori interpellati hanno inteso segnalare al Piano Strategico in quanto di particolare interesse per le dinamiche di sviluppo urbano: in primo luogo la necessità di valorizzare la presenza in Firenze di un gran numero di sedi di università straniere (oltre 70, con circa 5000-6000 studenti all'anno: un livello pari a quello di Milano, e quindi un punto di eccellenza per Firenze!), che richiedono un' integrazione con l'Università degli Studi e con il sistema produttivo e culturale della città.

Si tratta di una risorsa di grande importanza per il territorio, le sue reti e il suo sviluppo, che nel Piano Strategico trova spazio solo in una breve nota ma che potrebbe permettere interventi rilevanti nel futuro prossimo. Inoltre, è stata segnalata la necessità di uniformare le procedure amministrative propedeutiche all'investimento e allo sviluppo nei comuni dell'area metropolitana (a partire dall'istituzione di Sportelli Unici per le imprese) al fine di facilitare lo sviluppo di nuova impresa e gli investitori esterni al territorio che intendono insediare unità produttive in Firenze.

*Temì di riflessione sull'orientamento strategico:* le interviste hanno permesso di individuare alcune aree critiche relative alle strategie individuate nel Piano Strategico. Si tratta di temi di grande rilevanza per la città e il suo sviluppo, per i quali non appare presente un'identità di visione: segnatamente, le aree interessate da queste riflessioni sono quelle relative al sistema della produzione culturale e alla valorizzazione dell'industria locale.

Il sistema cultura a Firenze è fatto dalle Università, dai musei statali (che non hanno autonomia) e da alcune istituzioni molto importanti dotate di forte autonomia che hanno sviluppato ciascuna strategie proprie e sono poco sensibili alla necessità di lavorare in rete tra loro. Il governo del sistema di produzione della cultura è molto difficile, ancor più se si considera come interventi della Regione abbiano portato alla dispersione degli spazi museali in Toscana, il cui numero supera i 600: questa misura ha certamente abbassato il livello qualitativo medio, ridotto la capacità di investimento e indebolito i musei più importanti. In questo scenario, la città di Firenze è certamente il primo polo di consumo della cultura, ma si lamenta l'assenza nel Piano di progetti per incentivare la produzione di cultura (se si eccettua il progetto per la Città del Restauro). In particolare non paiono adeguatamente valorizzate le punte di eccellenza, a partire da alcune presenti nelle Università (che non ha il ruolo di "motore dello sviluppo" a cui, se collegata più strettamente con le imprese locali, potrebbe legittimamente aspirare) e dal sistema della Moda (per il quale si riconoscono spazi significativi di crescita, ma che senza azioni sistemiche subirà nel futuro una concorrenza sempre più forte da parte di Milano).

Un'ulteriore posizione critica sulla vision è quella rappresentata dai sostenitori del rafforzamento del locale sistema manifatturiero, molto forte nei

Comuni della Piana, e che secondo alcuni attori non appare adeguatamente sostenuto dai progetti del Piano Strategico (con azioni di innovazione, ricerca, specializzazione). Il timore espresso dagli attori interpellati è che la visione di sviluppo espressa dal Piano, centrata sulla definizione di Firenze come città d'arte, non consideri alcuni asset importanti del territorio (a partire, appunto, da quello manifatturiero) e non sappia garantire sufficiente attrattività alla metropoli.

Mentre la visione del primato industriale-manifatturiero non sembra condivisibile, essa potrebbe essere declinata a una diversa scala mirante a una maggiore distribuzione di funzioni nelle aree non centrali della città (anche per evitare fenomeni di congestione) e alla costruzione di una metropoli polispecializzata e meno centripeta (vedi il punto successivo).

#### Asse B: riequilibrare la localizzazione di funzioni tra comune centrale e area fiorentina

L'asse strategico B nel Piano raccoglieva le azioni finalizzate a:

- Tutelare e rafforzare l'identità del centro storico e del Comune di Firenze come luogo di residenza e di artigianato di qualità
- Qualificare le funzioni di servizio dei centri dell'area fiorentina e delle periferie di Firenze.

*Servizi e reti progettuali nell'area metropolitana:* Firenze e i comuni della cintura urbana convivono numerose funzioni e consistenti flussi. Da tempo si avverte per l'area la necessità di azioni comuni. Da anni si sono avviate iniziative per superare i particolarismi locali (e le situazioni di concorrenza tra comuni) ed avviare una governance condivisa. I Comuni hanno iniziato a affrontare i temi dell'urbanistica, ma anche del welfare, a una dimensione integrata facilitati dalla presenza di un sentire comune che accomuna gli abitanti del territorio, che ha facilitato la costruzione di una visione condivisa dei problemi dello sviluppo. La presenza del Piano Strategico ha favorito la strutturazione di questo processo "naturale", dando agli interessi presenti nell'area spazi di dibattito: ciò ha permesso di individuare soluzioni condivise su problemi che superavano la dimensione del singolo comune (quali la mobilità e la gestione dei rifiuti).

Il Piano Strategico ha sollecitato gli attori pubblici e privati a superare i campanilismi e a ragionare in termini sistemici, avviando o rafforzando progetti concertati relativi ad un'ampia serie di funzioni:

- in primo luogo la mobilità, approcciata a partire dall'analisi dei flussi presenti e delle possibilità di favorire l'intermodalità gomma-ferro;
- il coordinamento dei regolamenti edilizi nei differenti Comuni (alcuni risultati sono già stati raggiunti);
- sono stati fatti tentativi di uniformare le tariffe pubbliche;
- il sistema della formazione (il comune di Firenze raccoglie da solo la gran parte degli istituti dell'area);
- Linea Comune, che gestisce per alcuni Comuni servizi on line;
- il sistema della sanità è gestito alla scala dell'area urbana allargata;
- iniziative per il turismo;
- iniziative ed eventi per l'innovazione e lo sviluppo (molti di questi interventi sono raccolti nel Piano Strategico).

Le interviste con gli attori dell'area urbana hanno permesso di raccogliere inoltre accenni ad altre aree dove sono avviati spazi di collaborazione tra comuni: acqua, rifiuti, informatica, catasto, biblioteche, etc. Ancora sono invece limitati gli sforzi per intervenire congiuntamente nell'urbanistica: mai è stato fatto un confronto sui dati relativi alle concessioni edilizie e alle strategie di urbanizzazione e sugli introiti che i comuni ne ricavano. Ci sono sollecitazioni per lavorare a temi di urbanistica in una prospettiva incrementale di collaborazione, nella prospettiva di riuscire ad affrontare temi più complessi: dalla crescita demografica (relativamente alla quale le aree della città stanno vivendo trend molto diversi) ai temi urbanistici, della qualità dei servizi, ad alcuni indirizzi generali comuni. Si è avviato per ora il lavoro sulla definizione di regolamenti urbanistici condivisi e sui temi dell'energia e del risparmio energetico. Altri temi controversi sono quelli relativi alla localizzazione di impianti ambientali (termovalorizzatori) e commerciali: la mancanza di regolazione di livello metropolitano ha causato significativa congestione ad alcune arterie di flusso ed esternalità negative. Si tratta di un tema di difficile soluzione su cui un'arena come il Piano Strategico che dia voce ai Comuni dell'area, potrebbe rappresentare nel prossimo futuro un elemento sempre più importante nelle negoziazioni tra città e i livelli superiori di governo.

*I trend dello sviluppo urbano:* i comuni del centro e della cintura condividono funzioni e identità, ma hanno certamente anche significative differenze nelle caratteristiche economiche e sociali. Alcuni comuni perdono abitanti e altri sono in crescita demografica, ci sono specializzazioni produttive e risorse

se ambientali e paesaggistiche molto differenti. A una prima approssimazione è possibile riconoscere almeno tre differenti territori che coesistono nell'area urbana, ciascuno impegnato ad affrontare un proprio percorso di sviluppo:

- il centro della città, dove si concentrano i flussi turistici e le attività della ricerca e della cultura. Si tratta di un territorio dotato di fortissime rendite che sta affrontando una transizione da un modello di città d'arte fondato sul consumo di cultura a un nuovo assetto dove la creazione di conoscenza e cultura siano elementi centrali di sviluppo. Ma si tratta anche di un'area fortemente congestionata, bisognosa di coordinamento con le aree circostanti per dare una regolazione ai flussi che la attraversano.
- I comuni della Piana, dove è ancora presente una struttura industriale manifatturiera ma l'economia si sta gradualmente riposizionando verso i servizi. Si tratta di una transizione che deve essere accompagnata con cura e che richiede una "messa in squadra" con le altre vocazioni e specializzazioni presenti nell'area vasta.
- I comuni delle colline, meno congestionati, nei quali è da tempo in atto lo spostamento dalla ruralità a vocazioni maggiormente legate alla metropoli, in particolare sulla residenzialità qualificata. Temi importanti per questa area sono la qualità della vita, le funzioni turistiche, la sostenibilità ambientale e le questioni legate alla tutela del paesaggio. L'area si candida inoltre ad essere la "porta urbana" di Firenze verso le aree agricole del sud-ovest.

*L'unione degli 11 Comuni:* Firenze non è nuova a tentativi di dare una regolazione stabile all'area urbana: a partire dall'unione a quattro della "Città della Piana" (che comprendeva Sesto Fiorentino, Campi, Calenzano e Signa, cioè l'area manifatturiera della metropoli) e dal progetto di una Città delle Colline. Nella prima fase del Piano Strategico una collaborazione strategica con i comuni dell'area era solo evocata, ma questa assenza si è presto rivelata come un punto di debolezza nel processo. L'idea di una struttura di governance che raccolga stabilmente gli 11 comuni metropolitani rappresenta l'idea centrale del secondo Piano Strategico, nella coscienza che per gestire questioni di rilevanza metropolitana sia necessario iniziare a sviluppare un visione dell'urbanistica e dello sviluppo condivisa su servizi, mobilità, localizzazioni e peso degli insediamenti. Sono inoltre presenti ancora alcune riserve tipicamente localistiche alla con-

certazione che impediscono di “rompere” i confini amministrativi. Queste dinamiche, per poter essere risolte, richiedono certamente un impegno politico forte, senza il quale ogni struttura di regolazione resterà una scatola vuota. È forte la domanda per strutture operative in grado di pensare e gestire interventi concreti nel territorio: con il Piano Strategico si è attivata una conferenza dei sindaci, intesa come un passo nel processo che mira all’unione dei comuni, ma si tratta di una struttura ancora più simbolica che “operativa”. Inoltre, il processo di costruzione dell’unione di comuni non si svolge esclusivamente o principalmente dentro il piano, e trova spazi di espressione anche con accordi bilaterali tra i comuni coinvolti o con altre forme di partenariato. Si tratta a volte di questioni che vengono sottratte all’esame dell’assemblea dei sindaci per ragioni di opportunità, e le soluzioni solo parzialmente concertate che si svolgono in queste sedi indeboliscono l’azione e il ruolo dell’assemblea dei sindaci. In ragione di ciò, alcuni Comuni e altri attori del territorio (tra i quali associazioni di categoria e sindacati) hanno in più occasioni sollecitato il passaggio verso una maggiore strutturazione dei rapporti metropolitani, incentrata su organi caratterizzati da una forte operatività.

È stato realizzato uno studio sulle forme che tale struttura potrà assumere, da un’unione “leggera” a legislazione vigente fino all’istituzione della Città Metropolitana (azione che richiede un intervento da parte del legislatore nazionale, per ora bloccata).

Gli attori della città paiono concordare sulla necessità di avere al più presto una struttura, per quanto leggera, in un’ottica di crescita graduale del livello di governance per l’area. È però parimenti diffusa la coscienza che prima di poter pervenire ad un simile risultato occorrerà chiarire alcune questioni di significativa importanza: occorre in primo luogo siano chiarite le competenze di questa struttura. Il rischio è di non avere potere cogente e quindi di non avere la forza per difendere le proprie decisioni nei confronti sia degli attori partecipanti al progetto sia di enti esterni. Inoltre occorre valutare come in molte delle funzioni di livello metropolitano siano coinvolte competenze attribuite alla Provincia e alla Regione: in particolare, il ruolo della Provincia sarebbe indebolito se le fosse sottratta – o considerevolmente limitata – la possibilità di agire sul sistema centrale dell’area soggetta alla sua giurisdizione. Occorre quindi un lavoro di ingegneria istituzionale che faccia chiarezza su quale ruolo potrà essere assunto dall’Unione degli 11 Comuni.

Per l'iniziativa il rischio è quello di sommare un nuovo livello istituzionale invece che di delegare alcune questioni nell'ottica di ridurre la spesa, razionalizzare la fornitura di servizi, accorciare i tempi di definizione degli interventi (in particolare quelli dei Comuni più piccoli, per i quali la scarsità di risorse rende difficile avviare progetti di portata sovra-locale). Si avverte la diffusa necessità che il Comune di Firenze assuma una leadership forte nel processo, accompagnando la transizione verso forme più complesse di governance e verso la definizione di politiche ed interventi sempre più condivisi per l'area urbana, che superino i limiti amministrativi e rompano (con un segnale politico forte) l'immutabilità degli assetti istituzionali favorendo sinergie ed economie di scala. Ma, paradossalmente, la forza evidente del Comune di Firenze nei confronti degli altri attori del territorio crea a volte ostacoli verso l'adozione di questo ruolo: un esempio è il Piano Strutturale, adottato (limitatamente al Comune di Firenze, come previsto dalle normative vigenti) con un'ampia concertazione a livello infra ed extra comunale ma senza avviare alcuna forma di coordinamento con il Piano Strategico e con le linee e le azioni di sviluppo in esso contenute. Il Piano Strutturale, che è stato gestito dall'assessorato all'urbanistica del Comune di Firenze con la collaborazione dell'assessorato alla partecipazione, prevede interventi di respiro metropolitano e interviene in un'ottica di perequazione territoriale sui temi dell'università e delle residenze universitarie, delle aree produttive, dei fabbisogni residenziali, dei parchi e delle attività commerciali, delle aree dismesse (nel solo capoluogo sono localizzate il 40% di tutte le superfici di grande dimensioni dell'intera regione).

Il coordinamento con i Comuni contermini è stato attuato con una serie di protocolli cui hanno partecipato regolarmente i vertici politici dei Comuni e ha istituito una serie di vincoli (è stato per esempio stabilito un momento di consultazione preventiva su tutti i progetti riguardanti localizzazioni di medio-grande dimensione, anche per poter meglio regolare le ripercussioni di tali interventi sulla mobilità): l'obiettivo è di arrivare a definire entro un decennio (sic) un piano strutturale d'area. Questo importante processo, i cui tempi sono eccessivamente lunghi, non prevede forme di coordinamento con le azioni del Piano Strategico e, anzi, pare costituire un'arena concorrente nei confronti del Piano Strategico (che ha una dimensione di partecipazione più allargata e non solo interistituzionale).

I tempi di realizzazione di un coordinamento efficace e costante di un'Unione degli 11 Comuni sono, infine, un ulteriore elemento cui pare necessario porre particolare attenzione: appare evidente la domanda espressa dal territorio per una struttura di governance metropolitana, ma risultano alte anche le aspettative perché tale struttura trovi al più presto una dimensione operativa. Il rischio è che un allungamento dei tempi progettuali ostacoli in maniera irreparabile le azioni di sviluppo intraprese dalla città e lasci spazio a una situazione di concorrenza tra i Comuni per insediare nuove funzioni, strutture, residenti in un panorama di disordine e mancanza di parametri orientati alla qualità e alla sostenibilità.

*Altre dimensioni di regolazione metropolitana:* oltre al processo di consolidamento delle strutture di governance nell'area degli 11 Comuni, sono recentemente state proposte altre dimensioni territoriali per intervenire sul tessuto metropolitano. In parte questi livelli rispondono a esigenze di regolazione e di composizione degli interessi in aree a forte intercambio e tradizionalmente legate da rapporti di partnership, ma certamente l'affollarsi di progettualità su arene in gran parte coincidenti aggiunge confusione allo scenario ed espone i processi ad allungamenti dei tempi di realizzazione, a contrasti, a diseconomie.

Il progetto più significativo per l'area vasta è quello avviato dalla Regione Toscana, che mira già dagli anni '80 a definire una città lineare estesa Firenze-Prato-Pistoia (è già approvato un protocollo tra le 3 province e i 4 comuni – a comprendere anche Empoli – e un PaSL). Il progetto rientra nell'attività di riorganizzazione del territorio regionale in 3 macro-aree: accanto alla Firenze-Prato-Pistoia, l'area di Grosseto e l'area Pisa-Lucca-Livorno-Massa. La regione sta concentrando risorse su queste dimensioni, per economie di scala su funzioni che solo a livello metropolitano trovano una raffigurazione degli interessi, e favorire specializzazioni integrate. L'area, che a differenza del sistema urbano fiorentino non si caratterizza per la presenza di una comunità forte e coesa, è omogenea per molte funzioni: la sanità (col polo di eccellenza di Firenze), i rifiuti, il servizio pubblico dei trasporti, la gestione delle acque. Dal punto di vista dei processi reali questa prospettiva disegna una vera e propria Città Metropolitana, che supera i limiti territoriali dell'Unione degli 11 Comuni e mira a regolare i flussi, a sostenere le differenti specializzazioni settoriali dei poli urbani della city-region (Pistoia per la costruzione di treni e la vivaistica,

Prato per il tessile, Firenze per arte e servizi) e soprattutto a regolare la grande criticità sofferta dall'area relativa ai trasporti: per dare al territorio collegamenti di tipo metropolitano paiono necessari interventi significativi, a partire dal potenziamento della rete ferroviaria con il raddoppio della linea esistente. È già stata istituita un'agenzia per la mobilità unica per l'area Prato-Firenze-Pistoia. Da circa un anno è attiva una Conferenza di area metropolitana, che ha approvato il PaSL di area metropolitana, che raccoglie 32 progetti, rappresentanti una "scelta" dei PaSL delle tre province. Su tali progetti saranno concentrati i finanziamenti regionali e provinciali. L'intento della Regione è favorire l'evoluzione di tale rete in una Conferenza di Servizi. Alcuni dei 32 progetti appaiono "transitare" dal Piano Strategico di Firenze, ma non c'è stato alcun dialogo tra le due dimensioni di governance: Regione e Provincia si sono limitate ad effettuare una selezione dei progetti di interesse per il livello della macro-area, ma non paiono aver recepito la visione di sviluppo incorporata nel Piano né aver riconosciuto l'associazione Firenze Futura come interlocutore in grado di esprimere la voce dell'area urbana fiorentina. Nel concreto, gli interventi proposti per l'area Prato-Firenze-Pistoia non risultano concorrenti o contrastanti con quelli intrapresi a livello di Unione degli 11 Comuni (ciò deriva anche dal fatto che spesso si tratta di temi di discussione su cui da anni è focalizzata l'attenzione delle amministrazioni, per le quali esistono soluzioni condivise che si scontrano però con difficoltà di implementazione), e l'idea di un'unione degli 11 comuni della città di Firenze, a legislazione vigente, non pare contrastante in sé con le strategie della Regione. Il progetto per un'area metropolitana fiorentina a forte istituzionalizzazione (città metropolitana) lo potrebbe invece essere: è evidente una mancanza di sintonia, che lascia intuire un conflitto latente tra Firenze e la Regione per il controllo delle strategie dell'area, con la Provincia a giocare un ruolo finalizzato a difendere la propria autonomia e le proprie funzioni dalle pressioni provenienti sia dall'alto che dal basso. La mancanza di una governance condivisa stringe gli attori istituzionali tra una serie di opzioni non conciliabili che mettono a rischio la loro capacità di avviare azioni operative in tempi rapidi: in questo senso la presenza di percorsi istituzionali "paralleli" e non coordinati rappresenta un significativo ostacolo alla capacità del territorio di attuare e implementare strategie di sviluppo condivise ed efficaci.

Asse C: organizzare più efficacemente la mobilità interna e l'accessibilità  
L'asse strategico C nel Piano originario conteneva obiettivi miranti a:

- Migliorare la mobilità interna all'area
- Migliorare l'accessibilità all'area dall'esterno

*Note (parziali) sui progetti strategici:* nel corso delle interviste sono state evidenziate, senza pretesa alcuna di completezza, alcune notazioni relative ai processi in atto sui temi della mobilità:

- Potenziamento dell'aeroporto di Firenze: attualmente lo scalo fiorentino è un city airport non in relazione stretta con l'aeroporto regionale di Pisa. I previsti aumenti di flusso non potranno essere accolti dalla infrastruttura presente a meno che si trovino forme di utilizzo intensivo (tramite lo sviluppo di nuove tecnologie nel settore) mentre l'ipotesi di un prolungamento del sedime aeroportuale sembra fuori discussione. L'accessibilità dell'aeroporto pisano da Firenze è buona (i relativi progetti di potenziamento prevedono al massimo la predisposizione di una nuova fermata ferroviaria e di convogli navetta), ma molti attori inclusi nella rete del Piano Strategico considerano la crescita dell'aeroporto fiorentino come un importante fattore di sviluppo per la città, in particolare in connessione con la nuova Fiera. Si tratta di una questione molto controversa.
- Circonvallazione: l'ipotesi di realizzazione di una struttura che liberi la città da congestione da attraversamento è stata proposta, ma l'ampia parte sotterranea della nuova infrastruttura prevista richiede ancora enormi finanziamenti.
- Bretella Prato-Signa: il progetto è nella fase di implementazione.
- La tramvia: il progetto, nonostante l'acceso dibattito pubblico appena sopito nel periodo in cui il presente testo è stato steso, ha ricevuto solo fugaci accenni da parte degli attori interpellati nel piano di interviste, che hanno riconosciuto la necessità dell'opera e la necessità di valutare allungamenti della tratta prevista al fine di garantire migliore raccordo con il sistema autostradale.
- Rete della mobilità urbana: la società SILFI ha ricevuto con il Piano la missione di operare nella rete della mobilità cittadina e ha intrapreso questo compito in un'ottica di apertura alla partecipazione dei cittadini. È attivo un sistema di rilevamento dei flussi di traffico che consta di 14 punti di controllo a ingresso città attivi 24 ore al giorno.

- Piano urbano dell'illuminazione: il progetto nasce da una collaborazione stretta tra il gestore del servizio e tutti i comuni della fascia metropolitana. Non si è giunti a una gestione comune ma si è riconosciuto che la qualità dell'illuminazione proposta dai comuni della cintura influenza comunque l'immagine turistica di Firenze. È stata affrontata anche la possibilità di effettuare interventi mirati di illuminazione artistica, coinvolgendo su questo tema gli attori della città (in particolare i commercianti).

Oltre ai progetti elencati nel Piano, Firenze sta valutando la possibilità di costruire una rete di banda larga: attualmente la città è dotata di un rete a fibra ottica originariamente costruita per la videosorveglianza, ma l'aumento significativo della capacità di trasmissione offerto dalla banda larga potrebbe costituire un elemento di modernizzazione per la città ed un incentivo all'attrazione di nuove funzioni e imprese.

*Il Piano Strategico e i temi della mobilità:* il tema della mobilità è concordemente individuato da tutti gli attori come la criticità più rilevante per la città, e come uno dei principali nodi da sciogliere per permettere lo sviluppo sostenibile dell'area urbana. Al Piano Strategico viene riconosciuto il merito di aver affrontato i problemi della mobilità agendo in modo omogeneo su tutti i comuni dell'area e favorendo quindi la realizzazione di economia di scala non realizzabili senza sommare i bacini di utenti delle singole ripartizioni territoriali. Nella rete urbana i flussi sono densi, e sono assai numerosi i city users che entrano quotidianamente nella metropoli. Occorre inoltre considerare i recenti trends abitativi, che hanno visto la città perdere residenti spalmandoli sull'area vasta e generando ulteriori flussi rispetto al passato. La rete urbana non risponde più alle dimensioni della città e richiede una regolazione a un livello metropolitano o addirittura ad un livello superiore: nella city-region che si stende tra Prato, Firenze e Pistoia sono attivi oltre trenta operatori della mobilità. È generalmente riconosciuta come una necessità l'adozione di un piano della mobilità per l'area vasta, che sappia sviluppare azioni volte alla sostenibilità dei flussi (anche tramite punti di intermodalità gomma-ferro) e alla decongestione del territorio, ma vi è una maggiore incertezza se il livello territoriale di regolazione più appropriato sia l'Unione degli 11 Comuni o l'area Prato-Firenze-Pistoia: la presenza di progetti concorrenti per tali livelli ha generato una sorta di circolo vizioso nel quale si

aspetta la costituzione di un'autorità a livello di città metropolitana per fare i progetti, mentre intanto la città aspetta che ci siano progetti per capire quanto è vasta. Nell'attesa, ogni attore gestisce il suo territorio di riferimento senza che si attuino forme di coordinamento (anche le più elementari, quelle relative ai biglietti integrati).

Occorre infine segnalare le perplessità registrate relativamente alla costruzione della stazione ferroviaria per l'Alta Velocità, che invocano una riapertura del dibattito su questo tema soprattutto in nome della necessità di far dialogare i differenti progetti avviati per poter giungere alla definizione di un sistema della mobilità effettivamente integrato.

#### Asse D: migliorare la qualità urbana come risorsa per lo sviluppo

Questa linea strategica del primo Piano conteneva interventi miranti a:

- Migliorare la qualità dei servizi alla persona
- Migliorare la qualità dell'ambiente

*La gestione dei servizi nell'area urbana:* gli 11 Comuni hanno già da tempo attivato interventi comuni (progettati e finanziati in maniera concertata) per vari servizi alla persona e funzioni urbane:

- energia e risparmio energetico, per il quale sono avviati tavoli di lavoro che vedono la partecipazione congiunta di tecnici e politici;
- formazione;
- edilizia popolare;
- San Salvi (il progetto ha subito dei ritardi per problemi amministrativi);
- gestione associata dei servizi sanitari e sociali ("Città della Salute", il progetto si è recentemente avviato);
- trasporti pubblici;
- gestione dei rifiuti;
- Villaggio Multietnico (progetto fermo alla fase di definizione);
- etc.

Su molti di questi temi Firenze Futura, anche grazie all'attenzione che il Piano ha dedicato fin dal suo avvio alla partecipazione, non appare essere una mera "camera di compensazione", ma piuttosto pare rivestire il ruolo di arena dove si svolge l'analisi e la riflessione sui problemi della città e per costruire i requisiti per l'azione comune attraverso la messa in rete degli operatori attivi nelle varie attività di servizi presenti nella città. Il tentativo di affermare questo ruolo impone all'associazione scelte pre-

cise: in primo luogo quella di discutere i complessi problemi legati alla perequazione, alla qualità dei servizi e alle diseconomie che si generano all'interno dell'area urbana. Sono numerosi e vanno dall'edilizia popolare al tema della tranvia i casi in cui problemi propri dell'area vasta "cadono" su sezioni limitate della città, e senza un luogo deputato a un dibattito ampio ed aperto su queste dinamiche è difficile pensare che il processo di coagulazione di una governance urbana possa tramutarsi in una prassi strutturata e abituale. Questa dimensione permanente di dialogo favorirebbe un'analisi precoce dei trend che interessano la città e un tempestivo intervento sulle questioni emergenti: attualmente non tutti i temi di rilevanza urbana trovano nel Piano momenti di riflessione finalizzata all'intervento, favorendo la crescita di altri luoghi di composizione degli interessi. Con il secondo Piano è auspicabile una particolare attenzione dell'associazione su questi temi, per garantire l'efficacia delle politiche concertate e per rafforzare gli spazi di concertazione sui temi di welfare e di tutela ambientale.

### 2.1.2 Raccomandazioni

L'analisi della documentazione disponibile sul Piano Strategico e le opinioni raccolte nel corso del piano di interviste con gli attori che hanno partecipato al processo hanno permesso di evidenziare alcune caratteristiche peculiari o critiche del processo che necessitano di un approfondimento di riflessione, in particolare in vista dell'avvio delle attività che porteranno la città a definire il nuovo Piano:

*L'associazione Firenze Futura e la rete di governance:* l'associazione Firenze 2010, in seguito Firenze Futura, e i suoi tavoli di concertazione hanno certamente avuto un ruolo positivo nella costruzione di una rete di governance urbana: l'associazione è generalmente riconosciuta come un'arena di concertazione democratica e neutrale rispetto agli interessi in gioco nell'area urbana. L'ampia partecipazione al processo e la qualità dei processi decisionali avviati hanno legittimato tale spazio, ma sono anche emersi elementi di criticità, a partire dalle necessità di maggiore inclusione degli attori privati e dai temi legati all'implementazione dei processi. L'associazione deve ancora stabilizzare il proprio ruolo nella governance dell'area vasta: aspira certamente e con legittimità ad essere il

luogo deputato ad ospitare e formare il “think tank” dedicato allo sviluppo urbano e di area metropolitana, ma soffre la concorrenza di altri spazi di concertazione e di decisione che interessano gli stessi territori: a partire dalle amministrazioni comunali, che tendono ancora ad agire senza coordinarsi su alcune aree decisive (a partire dall’urbanistica e dalla mobilità), dalla Provincia e dalla Regione (che percepiscono la presenza di una governance efficace della città allargata come un limite alla loro capacità di incidere sulle dinamiche dell’area più importante dei rispettivi territori di riferimento).

All’attuale stadio di solidificazione delle reti relazionali intessute attorno al Piano Strategico, pare evidente come i fattori decisivi sui quali agire per favorire una piena valorizzazione delle potenzialità dell’associazione sono i temi dell’inclusione e della capacità di influenzare con la propria azione i differenti ambiti dell’azione organizzata della città; relativamente al primo tema, occorre si trovi un equilibrio tra l’elevato peso rivestito nel processo dai Comuni e la necessità di garantire un confronto informato e ampio attraverso l’inclusione di un ampio numero di attori nella rete di governance (ciò in particolare con riferimento agli attori privati). L’associazione dovrà trovare forme di organizzazione dei propri organi tali da garantire un ruolo anche agli attori, inclusi quelli più deboli e meno visibili, la cui informazione e adesione ai progetti di sviluppo è spesso decisiva nel favorire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Con riferimento al secondo tema in esame, appare necessario che il Piano Strategico esprima una voce forte ed univoca per la città, e che tale voce sia sostenuta dai suoi attori anche al di fuori dell’associazione: solo in tale maniera il Piano potrà essere percepito come un interlocutore necessario dai livelli superiori di governo e dai territori-partner.

Certamente la governance dell’area urbana – che per definizione è processo politico – non potrà essere limitata agli ambiti forniti dal Piano Strategico: in questo senso diventa cruciale per l’associazione trovare una propria collocazione in un’arena affollata di relazioni che coinvolgono spesso gli stessi attori e che si sovrappongono nel tentativo di regolare i differenti ambiti della progettualità urbana e regionale. Un ruolo da ricercare attraverso un processo di accumulo di conoscenze e relazioni che deve giungere ad essere la principale risorsa dell’associazione: Firenze Futura può candidarsi ad essere il nodo principale delle reti di riflessione sulla città, ma a tal fine dovrà focalizzare la sua attività sulla costruzio-

ne di reti basate sulla conoscenza: sia a livello locale, garantendo effettivi spazi di partecipazione ed operando per incoraggiare la costruzione di relazioni frequenti con gli attori locali in grado di portare contributi interessanti ai processi di costruzione delle strategie e della vision (a partire dall'Università e dalle eccellenze della cultura e dell'impresa), sia a livello extra-locale, con l'ingresso nelle reti nazionali e globali dove circolano le conoscenze specifiche legate all'azione urbana, dove si diffondono le best practices e dove è possibile cogliere opportunità di trovare nuovi partner per lo sviluppo.

In questo senso una prima raccomandazione è di riattivare al più presto un autorevole comitato scientifico, che riunisca l'expertise e la conoscenza della città, inclusi studiosi delle università internazionali presenti a Firenze.

*L'implementazione dei progetti:* un ulteriore tema che necessita attenzione, nel ridefinire ruolo e strategie dell'associazione in vista del nuovo Piano, è quello relativo alla necessità di garantire l'implementazione e il monitoraggio dei progetti concertati nel corso del processo. La mancanza di una struttura in grado di esercitare un controllo sullo stato di avanzamento delle strategie e delle azioni è percepita da molti attori come una grave criticità, e ha portato a casi di exit e di disillusione nei confronti del Piano: in particolare, gli attori che soffrono di scarsità di risorse (economiche e organizzative) e che non sono in grado di supportare da soli i progetti che li riguardano, esprimono una domanda forte per un accompagnamento da parte del Piano e dell'associazione nella fase di implementazione.

Si tratta di un tema complesso, che vede la necessità di conciliare esigenze economiche, politiche e di visibilità. Ma certamente si tratta anche di un passo necessario perché il Piano possa essere percepito, invece che come un "grumo" di progetti a basso livello di coordinamento, proposti e gestiti da enti diversi e solo accomunati dall'incidere a vario titolo sull'area urbana, come un corpus unico capace di esprimere una strategia ed una volontà condivise, e in grado di elaborare e sostenere un percorso di sviluppo per la città che possa essere di riferimento per tutti gli attori del territorio, per i city users e per le imprese, i finanziatori, gli investimenti che cercano (a livello locale o globale) territori adatti ai propri progetti. L'associazione ha una struttura snella e non è pensabile possa tramutarsi nell'organizzazione complessa che pare necessaria per gestire i molti processi raccolti nel Piano, ma è pensabile che essa possa in futuro fornire un aiuto

e una guida all'implementazione, sia come collettore di conoscenze sia, ed è questa la seconda raccomandazione, per alcuni progetti come vero e proprio project manager, in grado di accompagnare il processo di implementazione fino al punto in cui possono entrare nelle strutture "definitive" di gestione. Dovranno essere certamente potenziate anche le attività di monitoraggio e i momenti di verifica collettiva sullo stato di avanzamento del Piano, nonché le attività di informazione per gli attori e per la cittadinanza.

*La leadership del processo:* la necessità di una organizzazione forte per garantire partecipazione e monitoraggio, nonché la presenza di tavoli di governance alternativi interessanti la città, rende cruciale il ruolo della leadership del processo di pianificazione strategica. Molti dei temi contenuti nel Piano richiedono un accompagnamento forte e il superamento di una certa soglia di visibilità per poter avere implementazione in tempi brevi: in particolare, i processi di costruzione di strutture di regolazione per l'Unione degli 11 Comuni dovranno trovare una forma stabile entro il prossimo anno, nel quale la gran parte dei Comuni della città avrà una tornata elettorale che potrebbe modificare il panorama degli attori e richiedere revisioni nelle strategie: la minaccia è quella di arrivare alla definizione del secondo Piano in fase elettorale senza una struttura già in grado di funzionare senza input puntuali da parte della politica.

Sono certamente gli attori pubblici, segnatamente i Comuni, a detenere un ruolo primario nella rete di governance del Piano. E sempre più il Piano si caratterizza come espressione della città allargata, anche in relazione con gli altri livelli di regolazione (Provincia, Regione). Il Comune di Firenze è con evidenza l'attore principale del Piano, e la partecipazione e l'impegno del Sindaco del capoluogo nel processo ha indubbiamente rappresentato un elemento fondamentale per il successo del primo Piano. Si devono però registrare mancanze di sintonia tra il Piano Strategico e alcuni ambiti dell'amministrazione comunale, che non sempre sono riusciti a coordinarsi e a informarsi reciprocamente. In questo senso, ed in particolare in vista del momento di revisione del processo nel secondo Piano, che coincide con un periodo cruciale in cui sarà deciso il futuro dell'Unione degli 11 Comuni, appare necessario, ed è questa la terza raccomandazione, un coinvolgimento ancora più significativo del Comune di Firenze e direttamente del Sindaco, che sono chiamati ad assumere con decisione la leadership sia per favorire la legittimazione del Piano come luogo depu-

tato all'elaborazione delle scelte relative all'area urbana sia per garantire la contrattazione dei progetti nella fase di implementazione specie nei confronti dei livelli di governo provinciale, regionale e nazionale.

*La visione e la coesione:* le opinioni espresse dagli attori che hanno preso parte al processo di pianificazione strategica hanno evidenziato come non sia elevato il livello generale di condivisione della visione espressa. Si tratta di una posizione strettamente legata alle caratteristiche del processo, che ha in molti casi accolto nel Piano strategico progetti già avviati da singoli attori (o da alleanze tra questi): oltre che un problema di visibilità (causato dalla riferibilità dei progetti ai soggetti proponenti piuttosto che al Piano nel suo complesso) ciò ha causato un indebolimento della strategia espressa, che da alcuni osservatori viene definita come non del tutto coerente e completa. Il riferimento è ad alcuni temi di dibattito che sono rimasti esclusi dal processo, o che hanno avuto solo un ruolo marginale. La stessa vocazione di Firenze come "città d'arte, di innovazione e di creazione di cultura" non appare condivisa da tutti gli attori: nell'area urbana sono presenti opinioni differenziate sui processi di sviluppo, che interessano l'intera città o alcuni suoi luoghi, e tali opinioni si fondano su una visione dei processi di sviluppo orientata a fini differenti rispetto a quelli incarnati nelle strategie del Piano (in particolare, si segnalano le forti prese di posizione a sostegno della conservazione di un ruolo centrale dell'industria nell'economia del sistema locale). Queste posizioni sembrano legate anche alla difficoltà da parte di attori, come le organizzazioni di rappresentanza degli interessi, di superare una logica di contrattazione bilaterale e sindacale e di partecipare a processi più allargati di pianificazione strategica.

Anche sul tema dell'Unione degli 11 Comuni, che rappresenta la più importante sfida proposta alla città dal Piano in questa fase del processo, si registrano posizioni differenti e certamente non univoche: a fianco del folto gruppo dei sostenitori del processo, che esprimono una forte volontà di accelerare i tempi di avvio della struttura di governance ed esercitano pressioni perché l'Unione abbia facoltà e risorse per intervenire con efficacia sulla città, si registrano posizioni decisamente contrarie al progetto (è il caso in primo luogo degli attori che hanno preferito puntare su altri progetti per la governance urbana: la Regione con il progetto per una city-region Firenze-Prato-Pistoia, la Provincia che con la con-

centrazione di risorse sui PaSL ha creato un canale parallelo ed esposto ai rischi di mancata implementazione molte azioni previste nel Piano Strategico) e infine posizioni “di stallo”, di chi è conscio della necessità di un organo in grado di intervenire sulla città a un livello superiore a quello dei singoli comuni ma che mostra incertezza relativamente alle forme in cui tale rete troverà strutturazione (si tratta di una posizione diffusa tra i manager urbani, che attualmente soffrono la frammentazione amministrativa come un pesante vincolo alla possibilità di fornire beni e servizi a scala e tariffe ottimali). Si raccomanda che la fase di rielaborazione del Piano che si sta avviando metta in luce più esplicitamente il necessario passaggio da una logica contrattuale a una logica integrativa, valuti con cura l'ampiezza della mancanza di sintonia su questi temi, e curi che nel secondo Piano sia garantita la definizione di una vision e di strategie d'azione il più possibile condivise dagli attori della città.

### 2.1.3 Sintesi

P. Esteban<sup>7</sup> ha messo confronto due modelli. Da un lato il modello Gargantua, la creazione di aree metropolitane integrate e onnivore in cui la mobilità e le funzioni siano governate a scala vasta e le risorse pubbliche redistribuite per favorire i gruppi svantaggiati. Dall'altro il modello frammentato alla Tiebout, in cui le comunità locali in concorrenza offrono “servizi alla carta” ai cittadini mobili che vorranno localizzarsi nel loro territorio.

Ma per seguire questa strada l'informazione dovrebbe essere completa e trasparente, il costo della mobilità azzerarsi, e la disponibilità a muoversi illimitata. Tutti requisiti piuttosto astratti. Perfino la propensione alla mobilità, che è forte e in crescita in tutte le categorie sociali (non solo tra le élites cosmopolite) conosce vincoli in ragione del tipo di lavoro di ciascun individuo. In qualche modo i residenti mobili alla Tiebout sono assimilabili piuttosto a dei rentier, come i pensionati, pronti a muoversi insieme alla propria rendita senza alcun limite alla ricerca del posto migliore in cui spenderla.

Il mondo reale sembra lontano sia dal modello Gargantua che dal modello frammentato puro di Tiebout. Le comunità si formano tra diversi comuni, o si aspira a farlo, sulla base di presupposti assai più “spuri”. Comuni

---

<sup>7</sup>Gouverner la ville mobile, Puf 2008.

ricchi, abitati da residenti agiati, possono essere interessati ad unirsi con comuni meno ricchi, abitati da residenti meno agiati ma dotati di elevate tasse (ICI, concessioni edilizie, oneri di urbanizzazione) pagate dalle imprese che vi sono localizzate. Oppure si formano comunità periurbane, più specializzate per tipi di abitanti e che così rafforzano tale specializzazione: ad esempio si uniscono in club i comuni abitati da specifiche categorie sociali come i professionisti e quadri, le classi agiate o i pensionati. L'omogeneità sociale si rafforza alla scala periurbana, assai più che nella grande città internamente differenziata: in parte imitando il modello suburbano.

Firenze, che intende unirsi ai comuni limitrofi della piana e delle colline in un'unione di comuni, potrebbe essere un caso del primo tipo. Così facendo la città raddoppia, passando dai 360.000 ai 600.000 abitanti. Le due città, quella centrale e quella periurbana, sono in realtà tre: i comuni a forte insediamento produttivo della piana, i comuni della collina a forti valori ambientali, agricoli e residenziali, e il centro storico dell'arte e della cultura.

Il gioco redistributivo tra i diversi comuni li vede però in potenziale conflitto: i comuni più residenziali puntano ad accrescere i residenti e i visitatori, quelli della piana ad aumentare gli insediamenti produttivi e commerciali e i relativi servizi, il comune centrale a mantenere una forte rendita di posizione nei settori del turismo, commercio, immobiliare etc. sommata al coordinamento sugli altri comuni. I servizi unificati per l'unione dei comuni saranno a privilegio o a detrimento di chi? La mobilità, i servizi per giovani famiglie (scuole e asili), quelli per la popolazione anziana, i servizi alle imprese sono altrettanti esempi di come gli interessi dei diversi comuni, centrali e periurbani, non siano facilmente componibili. La democrazia ne soffre: il referendum per dotarsi di singoli servizi serve più a bloccare le scelte che a creare un'intesa<sup>8</sup>.

Nel complesso gioco intercomunale che dovrebbe governare la città mobile, o quantomeno coordinare le scelte pubbliche di comune interesse, si inseriscono per proprio conto i governi di scala superiore (provincia, regione).

---

<sup>8</sup>La tramvia fiorentina è stata bocciata da un referendum cittadino consultivo che ha raccolto il 30% dei votanti, ma non ha riguardato i comuni periurbani, come Scandicci, che se ne avvantaggeranno. La scelta di un impianto di termovalorizzazione dei rifiuti a Sesto Fiorentino è stato respinto da un referendum del comune limitrofo di Campi.

Ciascuno di essi interpreta in base ai propri ruoli istituzionali le medesime questioni che assillano i comuni o i club di comuni: la Provincia di Firenze esprime scetticismo verso il Piano Strategico fiorentino e verso l'Unione degli 11 Comuni, la Regione sembra impegnata in una classica "fuga in avanti" (il cui traguardo si colloca oltre il tempo prevedibile) verso la metropoli lineare Firenze-Prato-Pistoia, un progetto che ha per il momento l'effetto di ostacolare la realizzazione a breve della città metropolitana fiorentina. Il rischio di paralisi aumenta, i costi di coordinamento si moltiplicano. Nel frattempo la città continua a "muoversi", a crescere per proprio conto.

Punti di Forza	Punti di Debolezza
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firenze Futura ha attivato una rete riconosciuta come importante spazio di governance.</li> <li>• Si è creato un tavolo di concertazione dell'area metropolitana, che individua interventi condivisi e stabilisce principi comuni.</li> <li>• Alcune azioni (città del restauro, progetto per l'artigianato dell'oltrarno, Città della salute, etc.) sono state attuate o in avanzato stato di implementazione.</li> <li>• Il Piano ha individuato la dimensione territoriale efficace per intervenire su temi di livello metropolitano (mobilità, servizi, welfare, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitata capacità di monitoraggio e di accompagnamento dei processi da parte dell'agenzia.</li> <li>• Vision incentrata più sulla città centrale che sulla città allargata.</li> <li>• Poca comunicazione del Piano e dei suoi risultati nei confronti della cittadinanza e delle imprese.</li> <li>• Insufficiente valorizzazione delle eccellenze nella produzione di cultura.</li> <li>• Mancato coordinamento tra azioni del Piano e interventi di singoli attori (es. il piano strutturale di Firenze).</li> </ul>
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creare "manager di progetto" per l'implementazione delle azioni del Piano.</li> <li>• Concentrare il Secondo Piano Strategico su poche scelte di pronta realizzazione.</li> <li>• Valorizzare differenti vocazioni dell'area metropolitana (centro storico-piana-colline).</li> <li>• Definire l'associazione e i tavoli come i "think tank" per l'area metropolitana.</li> <li>• Aumentare spazi di partecipazione per attori privati, associazioni e imprese.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disillusione degli attori relativamente al processo a causa delle difficoltà e dei ritardi nella messa in opera.</li> <li>• Tempi lunghi e forme incerte per l'Unione degli 11 Comuni.</li> <li>• Competizione tra le strutture di governance metropolitana proposte da Piano, Provincia e Regione.</li> <li>• Mancanza di una leadership forte e continua nel secondo Piano.</li> </ul>

*Si ringraziano per la disponibilità e la collaborazione alle interviste:* Cristina Acidini (Sovrintendente Polo Museale Fiorentino), Massimo Andolini (Assessore all'Innovazione Comune di Sesto Fiorentino), Franco Angotti (Prorettore per i rapporti con il territorio Università degli Studi di Firenze), Andrea Barducci (Vicepresidente Provincia di Firenze), Luciano Bartolini (Sindaco di Bagno a Ripoli), Claudio Bini (Amministratore Delegato Silfi Spa), Maria Capezuoli, (Presidente Ataf), Riccardo Cerza (Segretario Cisl), Alberto Del Bimbo (Università degli Studi di Firenze), Gaetano Di Benedetto (Dirigente Ufficio Piano Strutturale Comune di Firenze), Raffaella Florio (Coordinatrice Associazione Firenze Futura), Agostino Fragai (Assessore alle Riforme istituzionali ed al rapporto con gli Enti locali Regione Toscana), Mauro Fuso (Segretario Cgil), Paolo Galluzzi (Direttore Istituto e Museo di Storia della Scienza), Simone Gheri (Sindaco di Scandicci), Arianna Guarnieri (Dirigente Servizio Strategie di Sviluppo, Promozione Economica e Turistica Comune di Firenze), Stefano Guerri (Confcommercio Firenze), Luca Mantellassi (Presidente Camera di Commercio di Firenze), Alberto Marini (Direttore Confesercenti), Monica Marini (Assessore alla Politiche Sociali Comune di Pontassieve), Anna Meo (Responsabile progetti culturali Associazione Firenze Futura), Alberto Migliorini (Confindustria Firenze), Riccardo Nencini (Assessore al Piano Strategico Comune di Firenze e Segretario Associazione Firenze Futura), Alberto Romaniello (Confartigianato), Carlo Trigilia (Università degli Studi di Firenze), Franco Vichi (Coordinatore CNA Città di Firenze).

## 2.2 La valutazione del fare pianificazione strategica a Venezia<sup>9</sup>

In molte delle esperienze di pianificazione strategica sviluppate dalle città italiane è leggibile un continuo rimando alla esigenza di un monitoraggio e di una valutazione dei processi attivati.

Il significato attribuito a questi due termini cambia da contesto a contesto a seconda delle motivazioni che stanno alla base del problema e risente:

- dell'influenza derivante dall'impostazione iniziale data all'intero processo di pianificazione strategica;
- dell'indirizzo di sviluppo che il Piano si promette di attuare;
- della capacità di attivare delle reti locali tra gli attori coinvolti.

Nel contesto veneziano, la pianificazione strategica viene interpretata come una attività complessa, finalizzata a promuovere azioni per il conseguimento di obiettivi condivisi di sviluppo del sistema locale, e in particolare, per favorire una maggior qualità urbana, per migliorare la qualità della vita dei cittadini e, infine, per rafforzare la capacità competitiva della città.

Il Piano Strategico di Venezia 2004-2014<sup>10</sup> rappresenta, pertanto, l'esito di un processo di elaborazione concertata, orientato a generare quelle decisioni e quelle azioni che si considerano fondamentali per realizzare la visione della città del futuro: una città caratterizzata dall'alta qualità della vita dei suoi abitanti – nei suoi aspetti relazionali, lavorativi e culturali – e dall'alta qualità dei suoi assetti fisici e funzionali.

Le strategie, di carattere prevalentemente economico, che il Piano propone sono volte a creare le condizioni perché la città diventi un luogo in cui sia possibile produrre e riprodurre risorse materiali e culturali, invertendo così un lungo ciclo improntato al consumo delle risorse accumulate nel tempo.

Il Piano è stato formalmente assunto come riferimento da più di 70 soggetti del sistema locale che, dal luglio 2006, si sono formalmente costituiti in Associazione, uno strumento operativo attraverso il quale promuovere la pianificazione strategica come metodo di governo, favorire la

---

<sup>9</sup> A cura di Turiddo Pugliese e Dennis Wellington (dicembre 2009).

<sup>10</sup> Formalmente approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 3/2006 del 16 gennaio 2006.

definizione di strumenti organizzativi in grado di individuare le azioni necessarie per conseguire gli obiettivi generali del Piano e facilitarne il processo di attuazione.

A partire da tali assunti anche il Comune di Venezia ha promosso la realizzazione di un insieme di attività capace di produrre feedback utili ad un re-indirizzo delle politiche di piano attivate.

Si tratta di una riflessione che ha portato gli uffici a promuovere, a partire dalla primavera del 2009, un processo articolato e complesso finalizzato alla valutazione del fare pianificazione strategica nell'area veneziana e alla definizione di indicazioni utili alla costruzione di una seconda esperienza di piano. L'iniziativa consegue alle sollecitazioni di alcuni soci dell'Associazione per il Piano Strategico e, più in generale, alla necessità di valutare l'esito e la validità di una pratica comunque innovativa e sperimentale.

Il percorso metodologico adottato ha trovato la propria traduzione operativa in tre diversi filoni di attività, che possono essere così sintetizzati:

1. una discussione interna all'Area pianificazione strategica<sup>11</sup> sulle criticità e sulle opportunità del fare pianificazione strategica nell'area veneziana;
2. una valutazione del Piano Strategico di Venezia, sviluppata nell'ambito del progetto nazionale coordinato dalla ReCS-Rete delle Città Strategiche effettuata attraverso una consistente attività di coinvolgimento ed ascolto degli attori del sistema locale;
3. una verifica del metodo, dei contenuti, degli strumenti e della validità dei progetti previsti dal Piano Strategico, sia in termini di consenso che di capacità di dare sostegno al raggiungimento della vision, sviluppata all'interno dell'Associazione per il Piano Strategico.

## 2.2.1 Il processo di valutazione

### L'approccio metodologico

Sin dalle fasi di avvio, il processo sviluppato dal Comune di Venezia ha considerato la necessità di accompagnare la costruzione del piano con la progettazione e l'attivazione di un sistema di monitoraggio e di valutazione degli effetti che le politiche e le strategie di sviluppo proposte potevano determinare sul sistema locale di riferimento.

---

<sup>11</sup>La struttura interna all'Amministrazione comunale a cui è stato affidato il compito di lavorare per l'implementazione del Piano, d'ora in poi Ufficio di piano.

Conseguentemente, l'Ufficio di piano ha ritenuto opportuno affidare al COSES<sup>12</sup>, già coinvolto nel processo di pianificazione strategica, l'incarico di progettare un sistema di monitoraggio e valutazione e di verificarne la sua fattibilità.

Il sistema progettato dal COSES<sup>13</sup> è stato costruito sulla possibilità di riportare ogni "prodotto" del piano ad una struttura comune, una matrice, definita in modo da consentire l'analisi delle relazioni e delle interdipendenze tra i diversi prodotti in rapporto ad un quadro di riferimento unitariamente definito. Per quanto riguarda l'utilizzazione di tale struttura matriciale nella previsione di procedere ad una valutazione ex post degli effetti del piano, lo studio del COSES ha prospettato la possibilità di pervenire ad una loro definizione e alla loro aggregazione in 30 diverse classi con riferimento agli obiettivi del piano per l'assetto futuro della città.

Pur riconoscendo la rispondenza del sistema progettato dal COSES agli obiettivi che si volevano perseguire, l'Ufficio di piano non ne ha attivato la realizzazione ritenendo troppo complessa la sua fattibilità operativa e dubbia la sostenibilità dei costi che avrebbe comportato.

In realtà a Venezia, come in altre città impegnate in processi di pianificazione strategica, non si avverte l'esigenza di una valutazione ex ante di indicatori di successo e la loro misurazione in itinere ed ex post dei risultati raggiunti, ma piuttosto di un processo che serva a tenere alto un dibattito sulle finalità dell'azione di governo, sugli esiti attesi e sui meccanismi di pilotaggio nella fase di implementazione delle strategie.

Venezia, al pari di ogni altra città italiana che ha promosso sistemi di valutazione di processi di pianificazione strategica, deve misurarsi con due diverse accezioni di piano strategico:

1. piano come prodotto, risultato ultimo di una attività di analisi e di progettazione, che rimanda alla configurazione di più politiche d'intervento, disaggregabili in più azioni concrete;
2. piano come processo, work in progress, metodo di lavoro attraverso il quale un sistema locale si propone di favorire la costruzione di "reti" tra operatori del territorio.

---

<sup>12</sup>Il COSES, Consorzio per la Ricerca e la Formazione è un consorzio tra Comune e Provincia di Venezia il cui compito è quello di condurre analisi, studi e progetti finalizzati all'attività delle amministrazioni, enti ed istituzioni pubbliche e soggetti privati.

<sup>13</sup>Rapporto COSES n. 94 (aprile 2004), Elementi per un sistema di monitoraggio a cura di Adriano Paggiaro e Isabella Scaramuzzi.

Rapportare il processo di valutazione ad una delle due accezioni significa anche determinare l'oggetto da sottoporre a valutazione.

Venezia, che ha sempre interpretato la pianificazione strategica come metodo di governo, come una attività da sviluppare in progress modificabile in ragione del mutare delle condizioni di contesto, ha definito su questo presupposto le particolarità dell'attività di valutazione del proprio piano proponendosi di analizzare gli impatti del piano sia in termini di cambiamento del sistema di governance locale sia in termini di prodotto realmente conseguito, quale risultato delle scelte adottate.

Un modello di valutazione che tiene conto dei diversi esiti scaturiti dal fare pianificazione strategica che consente di analizzare l'utilità e le ricadute delle azioni proposte dal piano sul sistema territoriale e di registrare i mutamenti del modello decisionale e della rete di governance locale. Sulla base di tali considerazioni, il processo valutativo adottato è volutamente articolato e complesso (in ragione della specificità locale, del ruolo assunto dall'Amministrazione Comunale come soggetto promotore, dell'elevato numero di attori locali coinvolti nella costruzione del piano, della disponibilità e abitudine dei soggetti che contribuiscono a definire il sistema locale a lasciarsi coinvolgere in simili processi) e comprende la valutazione del processo di costruzione e di implementazione del Piano Strategico:

1. all'interno dell'Amministrazione Comunale (integrazione del Piano Strategico con il sistema di programmazione adottato dall'Amministrazione Comunale, rapporto dell'Area pianificazione strategica con la struttura comunale);
2. all'esterno dell'Amministrazione Comunale (la rete di governance; l'Associazione per il Piano Strategico).

#### La riflessione interna all'Area pianificazione strategica

I numerosi momenti di discussione e riflessione interni all'Area pianificazione strategica hanno evidenziato alcune questioni che caratterizzano l'operatività quotidiana del fare pianificazione strategica all'interno dell'Amministrazione Comunale.

Nel merito del tema possono essere espresse alcune considerazioni che, pur richiamando questioni di carattere generale, nella situazione locale hanno comportato e ancora comportano anche ricadute di tipo puntuale.

1. *La struttura preposta alla implementazione del Piano Strategico:*

*l'Ufficio di piano.* La definizione dell'Ufficio di piano come luogo di elaborazione della vision sulla città ha prodotto in alcuni casi delle resistenze da parte delle strutture comunali che temevano di trovarsi spogliati di competenze proprie. Si tratta di una criticità comune a molti progetti di pianificazione strategica di città, che espone i relativi processi a rischi di allungamento nei tempi di progettazione e a difficoltà nelle fasi di implementazione.

2. *La leadership.* Nel processo di piano l'essenziale coinvolgimento di una molteplicità di attori selezionati è generalmente promosso dal Sindaco che garantisce la volontà di portare a termine l'iniziativa. L'esperienza insegna come la coerenza dell'azione dell'amministrazione, ovvero l'immagine di una guida coesa e forte della politica comunale, sia condizione indispensabile per la credibilità del processo proposto, soprattutto nei confronti dei soggetti esterni chiamati a contribuire alla costruzione del piano che esprimono una forte domanda di partecipazione e di concertazione.

Il Sindaco di Venezia ha delegato il suo ruolo di promotore all'Assessore alla Pianificazione strategica. Formalmente la soluzione adottata non è contraddittoria. Per definizione un assessore opera per conto del Sindaco e segue, per suo conto, specifici ambiti tematici che trovano definizione e traduzione operativa in atti formali della Giunta Comunale. Ciò nonostante, bisogna ammettere che, in assenza di un diretto coinvolgimento del Sindaco, la costruzione del Piano è risultata oggettivamente più faticosa perché la legittimità delle azioni promosse deve essere sempre dimostrata, anche nel caso in cui l'assessore delegato abbia, come nel caso veneziano, una sua autorevolezza e carisma, tanto più in un progetto di città futura che rimanda a scelte di medio lungo periodo ed esprime una domanda di leadership adeguata.

3. *La natura del fare pianificazione strategica.* Per sua natura l'Amministrazione Comunale assicura la gestione amministrativa di "cose concrete" capaci di produrre effetti visibili, di contro, per sua natura il fare Pianificazione strategica, in quanto azione che rientra nel campo della programmazione, non produce risultati visibili nel breve periodo. Il fare pianificazione strategica comporta una relativa delega di competenze ad un sistema di soggetti e il perseguimento dell'interesse generale piuttosto che l'interesse particolare. Nel caso veneziano, questo assunto, vale anche nell'ambito della stessa Amministra-

zione Comunale, promotrice e tutore del piano, perché – nonostante le dichiarazioni di principio – le sue componenti faticano a muoversi come una sola autorità.

4. *Il rapporto con le politiche ordinarie.* Per rispondere alle diverse sollecitazioni, alle nuove opportunità giuridiche, alla possibilità di utilizzare nuove modalità operative, alla possibilità di utilizzare risorse non ordinarie, le amministrazioni locali si sono progressivamente e rapidamente orientate verso l'approccio strategico ai temi dello sviluppo. La pianificazione strategica e le sue ricadute operative non intendono in alcun modo sovrapporsi alle competenze e prerogative dei diversi settori dell'Amministrazione impegnati nell'attuazione delle politiche ordinarie del Comune di Venezia. L'Ufficio di piano tende a porsi, tramite le sue attività, quasi come strumento di servizio e di supporto trasversale alle diverse componenti della macchina comunale; è opportuno quindi ricercare un'armonizzazione dei processi amministrativi ordinari ed una messa a regime dell'intera filiera basata sulla condivisione delle priorità d'intervento.

5. *L'innovazione nella struttura organizzativa dell'Amministrazione Comunale.* Fare pianificazione strategica significa promuovere sviluppo locale in un contesto in cui tutti gli attori del sistema, sia pubblici che privati, condividono un progetto di sviluppo di medio lungo termine, la vision a cui lo stesso sottende, e si riconoscono negli obiettivi che le strategie e le politiche in cui si articola il piano si ripromettono di perseguire. In questo disegno l'Amministrazione Comunale di Venezia riveste un duplice ruolo:

- promotore del Piano Strategico di Venezia 2004 – 2014 e dei processi per la sua implementazione, inclusi quelli che comportano la partecipazione di altri attori del sistema locale;
- attore determinante delle strategie, delle politiche e degli interventi di diretta competenza.

Per rapportare il proprio operato a questa duplice funzione, l'Amministrazione deve, necessariamente, adeguare il proprio modello organizzativo alle nuove esigenze (pianificazione strategica come nuovo metodo di governo). Tuttavia, a Venezia, la promozione di un processo di pianificazione strategica non ha innescato meccanismi virtuosi di innovazione nella struttura organizzativa dell'Amministrazione che fatica ad agire con una logica di programmazione tragiurata al lungo periodo.

### Il progetto di valutazione della Rete delle Città Strategiche

Sono ancora pochi i riferimenti scientifici ai quali possono ricorrere le città che si propongono di valutare i propri piani strategici. O meglio, sono ancora scarse le esperienze maturate nel merito dalle città impegnate nella pianificazione strategica ed è, dunque, ancora oggettivamente difficile riportare a metodologie condivise i comportamenti delle singole città che, in genere, risultano condizionati da fattori locali e rispondono a logiche non generalizzabili.

Tutto ciò motiva l'iniziativa della Rete delle Città Strategiche-ReCS di promuovere la messa in discussione dei temi del monitoraggio e della valutazione dei processi di pianificazione strategica e la messa a confronto delle esperienze fin qui maturate dalle sue associate, per poter derivarne dagli esiti best practices che possano costituire reale riferimento all'azione di quanti, in questa fase, si avvicinano al tema.

A partire dalla primavera 2008 la ReCS ha promosso un progetto di valutazione dei piani strategici che prevede l'organizzazione di study tours nelle città italiane impegnate nella pianificazione strategica con lo scopo di valutare, diffondere e contribuire a rendere confrontabili le pratiche e la cultura operativa della pianificazione strategica, ma anche offrire alle città una significativa occasione di valutazione indipendente.

La valutazione del fare pianificazione strategica a Venezia sviluppata nell'ambito del progetto coordinato dalla Rete delle Città Strategiche ha avuto una traduzione operativa articolata in tre diversi filoni di attività:

1. l'analisi della documentazione esistente;
2. l'organizzazione di una serie di interviste qualitative (svolte dal 6 all'8 aprile 2009) ad alcuni interlocutori privilegiati del sistema locale interessati, per competenza decisionale o per significatività, al processo di pianificazione strategica<sup>14</sup>;
3. la restituzione dei giudizi e delle percezioni sul ruolo del Piano e dell'Associazione nello sviluppo dell'area veneziana e di alcune raccomandazioni per utilizzare al meglio il Piano Strategico come strumento per accompagnare e promuovere lo sviluppo dell'area veneziana.

---

<sup>14</sup>Come previsto dal progetto, le interviste sono state condotte da soggetti di diversa provenienza professionale ed esterni all'esperienza veneziana: un membro del Comitato Scientifico della ReCS – prof. Paolo Perulli dell'Università del Piemonte Orientale – affiancato da Arianna Guarneri del Comune di Firenze. Agli incontri è sempre stato presente almeno un rappresentante dell'Amministrazione Comunale.

Le interviste sono state strutturate secondo un taglio prettamente operativo e informale finalizzato a raccogliere opinioni di merito sul processo di costruzione e di implementazione del Piano Strategico.

Agli intervistati è stata inviata in anticipo una nota esplicativa di riferimento alla discussione comprendente:

- gli elementi salienti relativi allo scenario di contesto,
- alcune indicazioni sull'impostazione metodologica e operativa del processo di valutazione.

L'intervista quindi è stata svolta a dei soggetti già consapevoli del tema e che, nella maggioranza dei casi, avevano già avuto modo di fare riflessioni in merito.

Le interviste sono state articolate attorno a tre questioni principali:

- un giudizio complessivo sull'operazione avviata dall'Amministrazione e sulla lettura generale dei punti di forza e di debolezza della città, congiuntamente all'osservazione dell'andamento nel tempo di alcuni dei fenomeni relativi alla sua base economica e alla organizzazione urbana;
- un giudizio di merito sugli obiettivi e sulle strategie/politiche di sviluppo proposti dal Piano Strategico, con l'esplicita richiesta di segnalare eventuali mancanze o, viceversa, ridondanze;
- un giudizio di merito sulla capacità del Piano (e dell'Associazione per il Piano Strategico) di costruire e rappresentare la governance di area vasta, sul suo grado di legittimazione da parte degli attori principali coinvolti nel processo e sull'effettiva capacità di mettere in rete e implementare le politiche.

Lo svolgimento degli incontri ha permesso di focalizzare alcuni elementi salienti, che appare utile riportare, sia pure in forma sintetica, rimandando alle pagine successive la restituzione dei degli esiti del processo di valutazione, in termini di riflessioni e raccomandazioni. Alla luce delle opinioni raccolte sembra possibile riconoscere:

- una sostanziale conferma degli elementi messi in evidenza nella fase di discussione interna all'Area pianificazione strategica, quali:
  - la difficoltà di affermare il Piano Strategico come metodo di governo, come una attività da sviluppare in progress modificabile in ragione del mutare delle condizioni di contesto. Pur apprezzando il metodo utilizzato nel percorso di costruzione della vision a cui sottende il Piano Strategico e delle sue componenti specifiche sono stati sottolineati i limiti di uno strumento che fatica ad adattarsi ai cambia-

menti in atto (in primis l'attuale crisi economica). Appare evidente che, nel contesto veneziano, il Piano Strategico è stato interpretato come prodotto, il risultato ultimo di una attività di analisi e di progettazione che rimanda alla configurazione di politiche d'intervento datate e superate dal cambiamento dei tempi;

- la difficoltà del Piano di ampliare la riflessione strategica e programmatica a dimensioni sovralocali adottando un approccio di area vasta (dimensione metropolitana, Sistema Venezia-Padova, PATREVE, ...) nella definizione delle proprie strategie di sviluppo;
- il mancato radicamento della struttura preposta alla implementazione del piano nell'organizzazione della struttura amministrativa comunale e il suo divenire punto di riferimento interattivo delle diverse componenti socio-economiche del sistema locale;
- la difficoltà e i limiti del fare pianificazione strategica in assenza di un diretto coinvolgimento del Sindaco e di una leadership forte;
- la difficoltà di riconoscere il Piano Strategico (e l'Associazione per il Piano Strategico) come facilitatore di processi al fianco di quanti operano sui temi della partecipazione, della partnership, dello sviluppo economico, delle politiche sociali, etc. proponendo lo scenario di sviluppo proposto dal Piano come riferimento generale al loro agire e partecipando, come partner, allo sviluppo di iniziative puntuali.
- La difficoltà di integrazione del Piano Strategico con il sistema di programmazione adottato dall'Amministrazione Comunale. A distanza di alcuni mesi dall'insediamento della nuova Giunta le componenti tecniche dell'Amministrazione sono state invitate a riferire il proprio programma di attività alle strategie e alle politiche che il piano si propone di attivare. Tuttavia, tale attività non ha avuto seguito negli anni, il Piano quindi non si è mai integrato con gli strumenti di programmazione dell'Amministrazione (Bilancio pluriennale, Piano degli Obiettivi, Piano Esecutivo di Gestione ...) rimanendo sullo sfondo dell'azione comunale.
- La condivisione generalizzata della necessità di finalizzare e indirizzare gli obiettivi del Piano Strategico in azioni concrete. Spesso infatti, alla convergenza attorno alla visione strategica ed alle politiche che riguardano temi importanti dello sviluppo della città, corrisponde una articolazione di diverse (e a volte antitetiche) posizioni sui percorsi e sulle scelte operative (ad esempio la sublagunare, la riconversione economica e funzionale di Porto Marghera). Il Piano Strategico preve-

deva la realizzazione, in un tempo dato, dell'insieme degli interventi proposti per il conseguimento degli obiettivi generali. Tuttavia nel tempo il Piano Strategico ha perso operatività, sia all'esterno (gli attori del sistema locale non hanno assunto come proprio riferimento lo scenario di sviluppo di medio-lungo termine prospettato) che all'interno dell'Amministrazione (il prodotto della pianificazione strategica è considerato alla stregua di un prodotto culturale, comunque non capace produrre ricadute interne).

- Una sostanziale complessiva convergenza nel riconoscere prioritari alcuni interventi, o comunque la risoluzione di alcune questioni che caratterizzano il sistema locale veneziano. In particolare:
  - mobilità urbana e accessibilità;
  - risanamento ambientale e riconversione di Porto Marghera;
  - diversa organizzazione della funzione crocieristica nell'ambito portuale;
  - sviluppo di un sistema logistico integrato nell'area veneziana;
  - gestione del fenomeno turismo;
  - sviluppo delle nuove polarità urbane;
  - salvaguardia della città;
  - sviluppo delle politiche della residenza.
- L'apertura di possibili spazi di convergenza e complementarietà tra il Piano Strategico e nuove iniziative promosse dall'Amministrazione Comunale.

#### La valutazione all'interno dell'Associazione per il Piano Strategico

Come precedentemente richiamato, l'esigenza di una valutazione della capacità del Piano di attivare politiche di sviluppo e di soddisfare le attese che il processo di pianificazione strategica ha generato nel sistema locale è emersa anche nei momenti di discussione promossi all'interno dell'Associazione per il Piano Strategico. Tale necessità nasce dall'esame delle criticità emerse durante la prima fase di implementazione del piano, sia in relazione alla discussione interna avvenuta sul ruolo dell'Associazione, sia in relazione al rapporto che la stessa ha nel tempo costruito con l'Amministrazione Comunale.

Se è vero che i 70 attori del sistema locale, che hanno partecipato alla redazione del Piano e che hanno siglato uno specifico atto di sottoscrizione, si sono di fatto impegnati a riferire il loro programma d'attività di medio-lungo periodo alle strategie e alle politiche che il Piano si propo-

neva di attivare, le discussioni emerse nel corso dei dibattiti e delle attività dell'Associazione hanno riguardato sinora soprattutto le azioni che l'Amministrazione Comunale ha messo in campo per l'implementazione del Piano Strategico (valutazione degli strumenti urbanistici in fase di elaborazione, esame delle politiche turistiche, ...).

È del resto vero che il processo di costruzione del piano è sempre stato inteso e presentato dall'Amministrazione Comunale come un processo aperto e dinamico, che innervava una rete di relazioni non esauribile all'interno dell'Associazione ma che anzi, proprio a partire dai sottoscrittori, doveva innestare processi inclusivi sempre più ampi.

Per dare riscontro al percorso metodologico adottato è stato attivato un Gruppo di lavoro sulla "Valutazione della Pianificazione strategica a Venezia"<sup>15</sup> e sono stati organizzati più momenti di discussione collettiva partecipati da una rappresentanza contenuta, ma qualificata, di soci.

L'ampia ed articolata discussione del Gruppo di lavoro ha visto emergere alcuni elementi di riflessione sull'impatto della pianificazione strategica sulla città, sulla sua capacità di costruire la governance di area vasta, e sulla capacità di implementazione delle politiche da parte degli attori principali coinvolti nel processo. In particolare il Gruppo di lavoro ha evidenziato:

- la mancanza di un ordinamento delle iniziative progettuali proposte dal Piano per scala di priorità di intervento;
- le difficoltà del Piano Strategico di incidere realmente sui processi di trasformazione della città;
- le difficoltà emerse nella fase di implementazione del piano;
- la necessità di finalizzare e indirizzare gli obiettivi strategici in azioni concrete;
- l'assenza di una leadership forte del processo che ha condizionato anche il riconoscimento dell'Associazione come una sede di confronto permanente sui temi emergenti in città;
- come la dimensione assembleare allargata e l'autoreferenzialità di alcuni soggetti partecipanti alle attività dell'Associazione (portavoce di interessi minuti e particolari) abbiano causato un allungamento dei tempi di lavoro;

---

<sup>15</sup>Il Gruppo di lavoro tematico, partecipato dai soci ed eventuali esperti invitati, è la modalità operativa che l'Associazione si è data per realizzare il proprio programma di attività.

- la difficoltà di elaborare un orientamento condiviso (all'interno dell'Associazione) rispetto a temi e progetti al centro del dibattito cittadino. È opinione diffusa che la principale criticità del Piano Strategico di Venezia (e dell'Associazione) non riguardi quindi la rete di governance, ma la sua capacità di tradurre in azioni concrete le scelte decise a livello assembleare. È mancata non tanto la capacità di elaborare scelte quanto piuttosto la spinta: la fase di implementazione aveva bisogno di forti scelte politiche, ed è invece diventata un ulteriore, ripetuto, momento di discussione. Pur in presenza delle criticità ora rilevate, il parere generale sull'attività dell'Associazione per il Piano Strategico resta, da parte di coloro che vi hanno partecipato e vi partecipano, abbondantemente positivo. In particolare l'apprezzamento è alto da parte degli attori che in essa hanno trovato spazi di coinvolgimento nelle politiche urbane e un'arena nella quale poter dare spazio alla propria voce: l'Associazione è stata ed è il luogo in cui si riescono a comporre interessi contrapposti.

### 2.2.2 L'esito del momento valutativo: le raccomandazioni

A valle delle attività di valutazione sono stati evidenziati i principali risultati del momento valutativo identificando i punti di forza e di debolezza del fare pianificazione strategica nell'area veneziana ed elaborate alcune raccomandazioni utili al riavvio del percorso di pianificazione strategica e alla costruzione di una seconda esperienza di Piano.

Dovendo esprimere un parere sul valore aggiunto assicurato dal fare pianificazione strategica, alla prova dei fatti, si ritiene di poter affermare che le città conseguono i maggiori risultati soprattutto nella fase di costruzione del Piano piuttosto che nella fase di attuazione delle politiche proposte.

Le difficoltà nella pratica della pianificazione strategica infatti emergono nella fase di implementazione del piano, quando diventa necessario tradurre in fatti operativi e quotidiani le politiche di sviluppo proposte, quando si tratta di mettere alla prova la convinzione dei promotori e dei sottoscrittori del piano che fare pianificazione strategica non significa semplicemente predisporre un documento di programmazione ma praticare un metodo di governo. Alcune delle difficoltà emerse nella fase di implementazione del Piano Strategico di Venezia sono connesse alla complessità del sistema veneziano, oltre alla natura stessa dell'approccio strategico ai temi dello sviluppo locale. La difficoltà di fare pianificazione strategica va attribuita

anche alla specificità che caratterizza il processo di implementazione che, a differenza della fase di costruzione del piano, deve entrare nel merito della selezione delle priorità degli interventi da portare a realizzazione in base alla loro capacità di innescare processi di sviluppo.

Ma il vero ostacolo al praticare questa modalità di intervento per lo sviluppo sta nella difficoltà da parte di tutti gli attori del sistema locale coinvolti nel processo di piano ad accettare il fatto che fare pianificazione strategica comporta inevitabilmente una relativa delega di competenze ad un sistema, per perseguire l'interesse generale piuttosto che l'interesse particolare. Ciò vale per tutti, per la componente pubblica come per le componenti del settore privato che riconoscono come proprio questo approccio ai temi dello sviluppo locale.

L'impostazione del Piano Strategico di Venezia, fondato su un sistema consensuale e cooperativo di governance locale, si è in più occasioni scontrata con forme più tradizionali di definizione delle decisioni strategiche, in cui i soggetti politico-istituzionali hanno operato in una logica di primato e competizione anziché di concertazione, cooperazione e sinergia.

In nome dell'efficienza e della rapidità, si è affacciata a più riprese e da parte di attori diversi la tentazione di prendere decisioni autonome e autoritative – in campo strategico e tecnico – promuovendo accordi e intese definite caso per caso e a geometria continuamente variabile.

Tuttavia l'articolazione per fasi del processo di costruzione del piano e la sua caratterizzazione come work in progress ha già consentito il conseguimento di risultati intermedi di indubbio valore quali la promozione di forme di coordinamento e di un agire collettivo mirato di soggetti pubblici e privati presenti nell'area veneziana.

Appare utile, a conclusione della panoramica degli esiti delle attività condotte, riportare le principali raccomandazioni emerse dal percorso di valutazione<sup>16</sup> e riassumibili nella necessità di rilanciare un Piano Strategico che:

- *sia fortemente voluto dalla leadership politica*. La leadership politica è essenziale nella pianificazione strategica. Gli attori del sistema locale non hanno incentivi a partecipare se percepiscono che le sedi di decisione sono altrove: i tavoli del Piano Strategico si trasformano in occasioni rituali e vanno presto deserti;

<sup>16</sup>Le raccomandazioni sono tratte da *Valutare Venezia. Note di valutazione sul processo di pianificazione strategica della città* (aprile 2009) a cura di Paolo Perulli, Luca Garavaglia, Arianna Guarnieri.

- *selezioni pochi temi globali su cui operare scelte*. Solo la leadership politica della città è in grado di selezionare efficacemente, dopo un'ampia rimessa a punto, le priorità strategiche: esse vanno operate mobilitando gli attori esterni e le intelligenze della città in modo il più aperto e trasparente possibile;
- *si collochi a scala metropolitana*. Venezia è già metropolitana, le sue funzioni principali lo sono, nulla a Venezia è "locale". Nella fase attuale ciò significa moltiplicare gli sforzi per rendere operante l'asse tra Venezia e Padova da un lato, e dall'altro favorire l'integrazione con i comuni del veneziano e del trevigiano;
- *segua un percorso più decisamente bottom-up*. Il processo di pianificazione strategica deve ripartire dall'Associazione per il Piano Strategico. L'Associazione, sede di confronto di tutti gli interessi, deve poter istruire dossier e indicare soluzioni in tempi stretti e in modi credibili;
- *compia una scelta coerente sul piano organizzativo*. La scelta tra riportare l'Ufficio di Piano Strategico in staff alla Direzione Generale o esternalizzarne le funzioni in una nuova Agenzia è parte dei compiti di rilancio della pianificazione strategica. Esistono buone ragioni sia per la prima che per la seconda opzione, quel che sembra certo è che il mantenimento dello status quo sembra la meno soddisfacente tra le scelte possibili.

**CAPITOLO 3**  
**Interpretazioni**



## 3. Interpretazioni

*a cura di A. Aleardi<sup>1</sup> e contributi di B. Dente, C. Trigilia, R. Camagni*

### Premessa

In questo capitolo si riporta il punto di vista degli amministratori rilevato dalla ReCS in particolare in due momenti di confronto: la Tavola rotonda del convegno annuale tenutosi a Prato il 5 maggio 2009 e il Forum on line tenuto sul sito web della ReCS nella primavera 2009.

L'occasione del convegno, incentrato sul tema "La valutazione dei piani strategici in Italia e in Europa" con il significativo contributo di diversi relatori italiani e stranieri, ha permesso di fare un primo punto sullo stato dell'arte non solo delle esperienze di pianificazione strategica in corso, ma soprattutto sull'approccio della valutazione come parte integrante del percorso di piano<sup>2</sup>.

In questo contesto i contributi scientifici hanno certamente sottolineato diversità di metodi declinati ai contesti e alle esperienze specifiche, ma la presenza di molti amministratori italiani ha permesso di far emergere considerazioni sulle pratiche di pianificazione strategica direttamente dalle realtà del nostro Paese. Accompagnato da un'introduzione di Bruno Dente ed alcune sue considerazioni conclusive, insieme a quelle di Carlo Trigilia, il dibattito ha raccolto le esperienze degli amministratori di Barletta, dei Comuni copparesi, di Venezia, Firenze, La Spezia, Cuneo e Prato.

Per una migliore comprensione degli interventi si allega a conclusione del presente capitolo l'intervento di Roberto Camagni, tenutosi nella sessione mattutina del convegno, i cui contenuti sono più volte richiamati dai relatori della Tavola rotonda.

Il Forum on line, invece, è servito a sondare alcune delle città già impegnate sulla valutazione dei loro piani, partendo da tre temi prevalenti: le ragioni, il valore aggiunto e gli impatti del piano strategico. Sono da qui emerse utili considerazioni che vanno a completare il quadro dei contributi delle città e degli operatori delle amministrazioni locali.

---

<sup>1</sup>Esperto in processi partecipativi della Rete delle Città Strategiche.

<sup>2</sup>I materiali del convegno sono consultabili sul sito web della ReCS al seguente link: <http://reecs.it/it/news-detail/la-valutazione-dei-piani-strategici-italia-europa>

## 3.1 Tavola rotonda “Il punto di vista degli amministratori”

### 3.1.1 Introduzione

Bruno Dente<sup>3</sup>

Questo convegno, organizzato da ReCS come annuale momento di approfondimento sui temi della pianificazione strategica, è un momento di riflessione importante perché ad oggi, a differenza che in altri settori, c'è la possibilità di cercare di capire che cosa è cambiato e se qualcosa è cambiato nell'evoluzione di un approccio ai tempi e alle modalità del governo urbano.

Il problema del piano strategico, o meglio, le speranze riposte nei piani strategici, sono state come sempre, un po' imprecise, nel senso che, come spesso succede quando un nuovo strumento si affaccia all'attenzione degli amministratori di chi governa, si tende a caricare questo strumento di una serie di significati, di una serie di speranze e di obiettivi probabilmente anche superiori alle possibilità effettive di conseguire.

L'esperienza di Barcellona che è se non la prima ma certamente l'esperienza paradigmatica dell'importanza dei piani strategici nelle politiche della città, ha fatto pensare a molti che il piano strategico è il modo di intervenire del governo urbano. Questo tipo di approccio è in qualche modo un po' pericoloso, nel senso che proprio perché tende a immaginare che l'adduzione dello strumento sia la condizione per realizzare certi risultati, tende a dire che se questi risultati non si sono realizzati, lo strumento non serve a nulla.

In questo senso il tema della valutazione può essere una interessante chiave di lettura, in generale la domanda è sostanzialmente se nella esperienza del governo urbano il piano strategico è stato più importante perché ha consentito di realizzare degli interventi che altrimenti sarebbe stato difficile quasi impossibile realizzare?

La prima possibilità è molto concreta, molto pratica: che cosa si è realizzato in questa città che non si sarebbe fatto se non ci fosse stato il piano strategico? Questione che se non ritenuta direttamente valutabile, però è abbastanza rilevante. È importante essenzialmente perché, come a Barcellona la pianificazione strategica ha consentito di costruire e “popolarizzare”, possiamo usare questa parola, più in generale comunicare una visione condivisa di città.

---

<sup>3</sup>Politecnico di Milano e Comitato Scientifico della Rete delle Città Strategiche.

In questo senso emerge anche la seconda possibilità, cioè quella di un piano molto generativo, che è molto capace di costruire un'idea di città ed essendo più o meno condivisa consente il posizionamento strategico delle azioni.

Oppure come terza possibilità il piano strategico è stato sostanzialmente importante perché ha consentito di sperimentare in concreto la cooperazione tra Amministrazioni Pubbliche tra di loro – spesso molto più difficile che non quella tra pubblico e privato, per motivi anche di tipo tecnico – e tra queste e soggetti privati, ovvero ha consentito di modificare la quella che oggi chiamiamo governance.

Camagni ricorda che non basta fare progetti ma occorre che i progetti siano sinergici, cioè tra di loro coordinati: cosa naturalmente importante ma che è comunque una richiesta molto impegnativa, dato che se per esempio l'obiettivo di una città nel fare il piano strategico è sviluppare l'innovazione, prima di tutto è importante che ci sia qualche innovazione; se poi è rilevante ma non proprio così sinergica con il resto, il suo ruolo si potrà ravvisare nello sviluppo delle fasi successive.

Molte delle città che qui portano la loro esperienza sono città che hanno certamente una storia di pianificazione strategica abbastanza forte, se non alla seconda o alla terza esperienza, e tutte città che appartengono alla categoria dei piani strategici "spontanei", ovvero con un percorso fortemente motivato costruito autonomamente, a prescindere dalle opportunità oggi presenti di finanziamenti dedicati a queste attività.

### 3.1.2 Interventi

#### Barletta<sup>4</sup>

L'esperienza della città di Barletta, una città da circa 95.000 abitanti, nasce nel 2005 come una proposta spontanea di piano strategico e le valutazioni che fatte all'interno di quel piano sono poi trasformate in un progetto di area vasta, che va a ricomprendere 10 Comuni dell'intorno.

Il cambio di strategia da città singola a area vasta trova il supporto anche di una struttura, il Patto territoriale nord barese-ofantino che raccoglie undici Comuni – uno in più – e si fa promotore di un'iniziativa che porta a trasformare quel piano strategico che si chiamava appunto nord barese-

---

<sup>4</sup>Per il Comune di Barletta è intervenuto il Sindaco Nicola Maffei.

ofantino in Piano Strategico Vision 2020 in una visione territoriale più ampia secondo una logica più confacente alla dimensione territoriale e non limitata a una sola città.

Il piano basa concettualmente la visione su un'ipotesi di città creative, che hanno valenza virtuale nella loro riconoscibilità e sono le città della ruralità, le città della produzione tipica, la città della cultura, la città della moda, la città del mare, la città dello spettacolo, la città della governance o del governo. Queste città virtuali non vengono ovviamente riconosciute come luoghi fisici ma come luoghi virtuali nei quali le varie città del territorio riconoscono delle specificità e delle identità territoriali che ovviamente riversano in questo progetto comune.

All'interno di questi i presupposti di validità, queste città si legano a quattro pilastri che sono il pilastro economico, il pilastro sociale, il pilastro ambientale territoriale e il pilastro istituzionale. Questo gioco di significati virtuali porta in effetti a fare in modo che quella che è la prospettiva che questo territorio vuole vivere parte dal necessità di riallineare i presupposti del piano con le indicazioni nazionali, con quelle che sono le linee strategiche provenienti dall'indicazione dei programmi nazionali condivisi a livello regionale.

Quindi abbiamo un primo approccio nella definizione della vision che riguarda per esempio gli hub del trasporto e della tecnologia, sia quello su mare, un fronte con quattro città che si affacciano sul mare, sia quello legato al trasporto su ferro, considerando che sul nostro territorio sono presenti anche altre ferrovie in aggiunta alla rete nazionale.

Un'altra linea strategica che viene sottoposta a valutazione in questo scenario è quella legata alla qualità urbana e alla realizzazione di una rete che non sia solo virtuale ma sia di un dialogo costruttivo fra le dieci città del territorio. La Puglia, e quindi queste città, valorizzano le loro specificità ma anche il turismo, da declinare come de-stagionalizzato in modo da offrire opportunità di continua fruizione sia dal punto di vista occupazionale che dal punto di vista economico. Analoga considerazione va fatta nella competitività, che cerca di coniugare le indicazioni della legge regionale per promuovere i distretti, quello della moda, il distretto della calzatura, il distretto dell'energia e quant'altro. L'intersezione tra quelle che sono le linee strategiche, quelle che sono gli assi delle direttive regionali e i pilastri citati permettono di individuare delle macro-azioni che diventano i temi attorno ai quali, attraverso delle schede progetto, è stata

promossa l'azione di coinvolgimento del territorio nelle proposte, ovviamente condivise con la Regione, evitando di passare attraverso studi di fattibilità spesso difficilmente finanziabili e sostenibili, ma con delle schede progetto per manifestazione di interesse. A seguire, poi, lo studio di fattibilità solo laddove nelle prevalutazioni fatte all'interno del piano è stata poi formulata una griglia che ha valutato la strategicità, la fattibilità, la sostenibilità, cioè i vari aspetti progettuali.

I dieci Comuni di questo piano strategico hanno condiviso e sottoscritto formalmente i criteri che permettono di validare i progetti con il partenariato economico-sociale, costituendo di fatto la governance istituzionale del piano strategico: si fonda una Conferenza dei Sindaci costituisce il Comitato politico-istituzionale. Questo ha nominato il Comitato tecnico-scientifico, formato da dieci esperti e a valle di questo c'è un Ufficio del piano, costituito a sua volta dai dieci dirigenti dell'Urbanistica dei Comuni rappresentati. Infine c'è l'Officina del piano costituita da tredici giovani expertise che permettono di coniugare e valutare gli aspetti sociali, ed economici, tecnici, e sono coloro che poi alla fine operano e lavorano per arrivare ad individuare i progetti da presentare alla Regione Puglia per il finanziamento. Un processo delicato che, devo dire, e vengo alle domande che sono state poste, sicuramente ha permesso di realizzare un'integrazione territoriale ancor prima della provincia con un dialogo a più voci tra i Sindaci, tra i referenti delle istituzioni ma anche tra i cittadini e i loro rappresentanti legati al partenariato economico-sociale.

Un piano strategico di una città di piccola dimensione, ovviamente stride con le opportunità che può cogliere; un piano strategico per un'area vasta come nel nostro caso permette – dove ci sono direttrici differenti che caratterizzano l'identità del territorio – vocazione per il mare, per la moda, per il calzaturiero, per l'archeologia, per la cultura. Permette quindi di coniugare più opportunità: parlare di territorio di area vasta deve essere il linguaggio del futuro nell'ambito della pianificazione strategica.

### Comuni Copparesi<sup>5</sup>

Il Piano dell'Associazione dei Comuni del Copparese è stato sottoscritto nel 2004 dai sei Sindaci che l'hanno promosso, quindi un piano spontaneo, di primissima generazione, un piano che è nato con una precisa leadership da

---

<sup>5</sup>Per i Comuni Copparesi è intervenuto Stefano Farina, responsabile del Piano Strategico.

parte del Comune più grande; un'esperienza tra l'altro alla piccola scala nel panorama internazionale considerando i circa 40.000 abitanti del territorio, ma significativo per quanto riguarda invece i processi interni partiti cercando di supportare un percorso di associazione tra questi sei Comuni. Le difficoltà sono davvero cominciate invece in questi ultimi cinque anni che dal 2004 hanno portato fino a oggi. Il più forte trauma nel percorso di pianificazione strategica che è stata la deposizione abbastanza clamorosa, da parte del Presidente della Repubblica, del Sindaco che aveva promosso il piano strategico, per altre ragioni di tipo amministrativo.

Naturalmente gli amministratori subentrati, quattro su sei, hanno sentito l'esigenza politica di smarcarsi dalla gestione precedente, e per i primi due anni era difficile anche solo nominare il piano strategico come percorso, perché naturalmente veniva associato a qualcosa connotato in modo negativo; più dalla politica, probabilmente, dato che da parte di tutti i davvero tanti portatori di interessi istituzionali coinvolti c'è sempre stato un forte invito a proseguire l'esperienza.

Per portare comunque avanti il processo in questi ultimi anni abbiamo in qualche modo cercato di mutuare quella che era stata l'esperienza concreta del piano strategico, quindi la creazione dei forum, dei laboratori, dell'attività di ascolto e partecipazione attiva, introducendo attività anche di animazione, per cercare di sensibilizzare il territorio su tematiche non tradizionali o non istituzionali, anche sul piano del metodo ad esempio introducendo l'arte come strumento per andare a parlare con gli imprenditori.

Il problema è stato quello di mantenere attivo un processo che ci aveva visto assolutamente partecipi e convintamente disposti a proseguirlo, almeno da parte di diversi attori che aveva partecipato alla prima fase, riprendendo le questioni principali, quelle che sembravano più significative emerse nella prima tornata di piano strategico e trovando come elemento importante per rilanciare il processo quello di candidarci, all'interno dei finanziamenti che la Regione Emilia-Romagna metteva a disposizione, per la formazione dei piani urbanistici che in Emilia Romagna si chiamano "Piani strutturali": quindi ci siamo candidati per la realizzazione del piano strutturale sovra-comunale dei sei Comuni.

Rispetto ad altre esperienze realizzate da unioni o associazioni di comuni l'aspetto interessante è che abbiamo tentato di inserire in un processo tutto sommato codificato come quello della pianificazione urbanistica le stesse tecniche e metodologie del piano strategico, a cominciare quindi

dalla partecipazione, facendola prima invece che ex post quando il piano è stato fatto e adottato, sia cercando di attivare le sei amministrazioni – tradizionalmente agenti in modo autonomo – per farle ragionare in modo integrato e continuare anche il processo di governance che aveva attivato una larga parte della società civile a riprendere quel processo così fecondo di relazioni che aveva accompagnato la prima fase.

Per cui il piano strategico ha generato in modo diretto la creazione di un Ufficio di piano per la costruzione del piano territoriale dei sei Comuni, introducendo all'interno del progetto, insieme alle pratiche prettamente urbanistica, quelle fasi di animazione, di discussione e di partecipazione per lo sviluppo di tematiche più generali come quelle socio-economiche, quelle culturali, quelle di tutti i campi di cui si può occupare un governo del territorio con una visione, appunto, sovracomunale. Si sta quindi arrivando ad ottenere il mandato da tutti i Consigli Comunali per la chiusura della fase della messa a punto delle azioni strutturali – che avranno una diretta conseguenza nel piano urbanistico – e delle azioni strategiche che noi consegneremo alle Amministrazioni perché cominci una nuova stagione del piano strategico.

La prima conseguenza diretta, non ipotizzabile senza l'esperienza del piano strategico, è stata quindi la costruzione di questo importante pilastro del piano strutturale che rappresenta comunque anche un solido pilastro per l'evoluzione di quella che dovrebbe essere definita, nel corso del 2009, come il passaggio dall'associazione dei sei Comuni all'unione dei sei Comuni.

Un altro progetto molto importante di sistema territoriale – nato nel 2002 direttamente dal piano strategico – è “Energia locale”, un progetto di sistema che tende attraverso fasi successive, con l'analisi dei consumi, richieste del fabbisogno del territorio in termini energetici, e ricerca delle fonti di approvvigionamento rinnovabili presenti sul territorio, prima fra tutte quella delle biomasse. Si è sviluppato attorno a questa disponibilità un accordo preliminare con le associazioni di categoria degli agricoltori, fatto un business plan, pensato di produrre oltre all'energia elettrica anche l'energia termica e distribuirle attraverso sistema di tele riscaldamento, abbinando a questo interventi per il contenimento del consumo energetico degli edifici; un progetto quindi di efficientamento delle prestazioni energetiche del sistema territoriale, ma un processo senza ombra di dubbio da attribuire al piano strategico e che cercheremo con la città di mettere in campo nei prossimi anni.

## Venezia<sup>6</sup>

L'amministrazione di Venezia ha intrapreso un processo di valutazione del proprio piano, della propria esperienza con la consapevolezza che fare pianificazione strategica è faticoso, costa molto e soprattutto non sono mai abbastanza misurabili gli effetti del fare pianificazione strategica. Una prima considerazione è la difficoltà emersa con chiarezza che incontrano le città in quanto tali – quali principali promotrici dei processi di pianificazione strategica – di misurarsi con i temi dello sviluppo locale in modo adeguato. Troppo scarsi sono i poteri che hanno le amministrazioni comunali, troppo conflittuali sono i rapporti tra gli enti che giocano e che hanno un effetto sui processi di sviluppo locale. La seconda considerazione è che c'è uno scostamento forte tra i paradigmi della pianificazione strategica assunti in termini teorici e il quotidiano – un quotidiano in emergenza per grandi e piccole istanze, eventi, situazioni in divenire – non ultimo che se un'esperienza è di lunga data in genere registra un cambio di Amministrazione, registrando cambi di interpretazione del tema e di fattibilità delle cose.

Questa è una sorta di consapevolezza che ci accompagna fin dall'inizio, tanto che raccontando le specificità del fare pianificazione strategica a Venezia, se ne sottolinea il forte pragmatismo, prendendo le sollecitazioni che arrivano dalla politica o dal territorio, lavorandoci appunto pragmaticamente, sottolineando l'importanza di avere comunque l'approccio strategico ai temi, l'approccio strategico ai progetti.

A tutti gli effetti il cambio dell'Amministrazione con la nuova seppure in continuità, che è coinciso perfettamente con la fase di preparazione del piano, ha segnato in maniera molto forte l'esperienza. Mentre prima si parlava di un piano strategico come il piano strategico della città, onnicomprensivo di tutti i temi dello sviluppo locale, poi in realtà è stato interpretato dall'Amministrazione Comunale come il piano del Sindaco, e il piano del mandato, del quale i soggetti attuatori diventavano i singoli assessori. Nonostante l'Assessore alla pianificazione strategica doveva costituire quell'elemento di trasversalità che garantiva questa pianificazione strategica in senso complessivo, l'effetto negativo della frammentazione, la perdita del insieme è stato incombente.

A distanza di quattro anni della nuova Amministrazione e in vista della prossima, Venezia ha avviato un processo di valutazione, che deve por-

---

<sup>6</sup>Per il Comune di Venezia è intervenuto Turiddo Pugliese, direttore del Piano Strategico.

tarci a dire se c'è stato un valore aggiunto, se la pianificazione strategica intesa come metodo di governo è un valore aggiunto e è riuscita a consolidarsi o se invece ci siamo avviati in un percorso autoreferenziale ragionando solo sui nostri termini della questione. Bruno Dente invitava a misurare questi effetti rispetto a tre temi: la vision, la governance e i progetti. Se ne può aggiungere un quarto, una specie di appendice della governance ed estremamente importante, ovvero la struttura preposta a un processo di pianificazione strategica, determinante per come si lavora e come si raggiunge il risultato.

Abbiamo affrontato la nostra valutazione cogliendone il ritorno ad ora, in questa fase, dimenticando le teorie sulla valutazione ante, post e altre cose, valutandone la realtà in "questo" momento, articolandola in tre momenti; uno di questi è una lettura dall'esterno, attraverso ReCS impegnata su alcune esperienze strategiche sulla base di considerazioni neutre, offerte da un componente del comitato scientifico e da dirigenti di altre città che leggono dall'esterno l'esperienza, valutazione ormai giunta a conclusione. Due altri momenti di valutazione invece sono stati cercati nella città di Venezia, il primo proprio interno all'amministrazione comunale per capire in che maniera questo modo di fare pianificazione strategica si è radicato, consolidato e quali siano stati i limiti di questo agire; il secondo è invece dentro l'associazione Piano strategico, coinvolgendo coloro che vi partecipano per far emergere quali sono i limiti di un processo. Il tutto poi sarà oggetto di una sintesi e di una valutazione che ci porterà a dire: ma varrà la pena di continuare? Varrà la pena che nel 2010 alla nomina della nuova Amministrazione ci sia ancora un Assessorato alla pianificazione strategica, ci sia un piano o quant'altro?

Anticipando alcune conclusioni, sicuramente si può dire che la pianificazione strategica come metodo di governo ha in qualche maniera posto radici, viene vista sicuramente in termini positivi, in termini di valore aggiunto e soprattutto per quanto riguarda il percorso costruito, quello che stiamo valorizzando è l'esito del grande lavoro fatto per definire il piano strategico, per la costruzione una vision in maniera veramente partecipata, coinvolgendo veramente le componenti della città.

In quel momento di pianificazione è stato disegnato un progetto di sviluppo che sta dimostrando ancora una sua validità, lo dimostra in tante maniere, anche nel dibattito, anche nel richiamo di una maggiore efficacia della pianificazione strategica, anche nei fatti quotidiani. Forse invece qualche

risultato non così soddisfacente lo possiamo registrare nei termini della costruzione della governance. Bruno Dente indicava quale parametro di valutazione strategica se diventava più o meno facile realizzare progetti complessi dopo che si era introdotto il piano: l'adesione di molti componenti dell'associazione piano strategico di Venezia al complesso era stata vista in maniera quasi strumentale, come una maniera per avvicinarsi più facilmente al potere, potere di dialogare con i poteri in maniera diretta per poter realizzare le cose. Forse da questo punto di vista i processi non si sono così completati, così definiti da poter affermare che a Venezia c'è una governance: esistono piuttosto delle governance settoriali, esistono degli interessi che si mettono assieme e che riescono a portare avanti progetti affrontati con un approccio strategico. Da questo punto di vista si possono certamente ascrivere alcuni successi, dalla definizione e realizzazione di progetti complessi come alcuni interventi su Porto Marghera, alcuni altri interventi grandi per dimensioni, per finanziamento e per numero di soggetti coinvolti, sino sulla costruzione o perlomeno sull'incentivazione di quella che sarà domani nella città metropolitana, i rapporti con altre città e con Padova in particolare che si muovono in questa direzione.

### Firenze<sup>7</sup>

Cosa si è fatto a Firenze, che non si sarebbe fatto senza il piano strategico? Onestamente, si è fatto molto poco di ciò che non si sarebbe fatto. Si è fatto ciò che si è deciso di fare in un quadro di condivisione più forte, in una città dove i livelli di lacerazione della politica sono assai intensi. Non si giunge al pieno compimento dell'obiettivo, pensando di chiudere il mandato amministrativo con l'approvazione della norma generale urbanistica del piano strutturale. L'idea di città che il piano strutturale conteneva era un'idea fortemente ispirata dall'elaborazione del piano strategico, al punto che la revisione del Piano Strategico e lo stesso lavoro di valutazione erano stati preliminarmente approvati dal Consiglio Comunale, proprio come atti preliminari alla definitiva adozione del piano strutturale.

La maggioranza che governa la città non ha ritenuto perseguibile questo atto, che era l'ultimo atto di adozione, peraltro dopo le due precedenti ratifiche, facendo sostanzialmente calare una penombra sull'attività amministrativa.

---

<sup>7</sup>Per il Comune di Firenze è intervenuto Riccardo Nencini, Assessore al Piano Strategico.

Naturalmente in mezzo a questa cosa ci sono le tensioni amministrative della fine di un mandato decennale, c'è il tentativo di forzare un quadro sull'asse di sviluppo della città, c'è un sistema di interessi manifestato in maniera molto forte, anche supportato dall'avvio di un'indagine della magistratura su alcune grandi questioni dell'urbanistica, generando timori e questa paralisi amministrativa. Più che una debolezza della metodologia di pianificazione si tratta di una debolezza della politica, una questione consegnata al prossimo mandato amministrativo in una città come Firenze, dove l'assunzione di un equilibrio fra i diversi poteri, nel senso del limite, per portare a compimento il processo di rifinalizzazione dell'assemblea elettiva comunale, ponendo la questione – molto comune alle grandi città ed in genere mal digerita – della separazione fra la gestione, gli indirizzi ed il controllo.

Alcune cose si sono comunque fatte, molto importanti dal punto di vista del segno dello sviluppo, prima fra tutte la realizzazione della Fondazione della Città del Restauro. L'attività del restauro è una costola dell'economia fiorentina assolutamente importante, e altrettanto disorganizzata, che vive attorno all'alveo dell'Opificio delle Pietre Dure, come suo decentramento. Il passaggio alla Città del Restauro vuol dire mettere insieme le potenzialità di ricerca e di formazione all'attività dell'economia reale delle botteghe artigiane, e avviare un'attività di promozione nel mondo di questa costola della nostra economia.

È patrimonio ormai comune che il nostro modello economico e sociale deve transitare da un modello a economia di organizzazione fordista a un modello di economia della conoscenza, ed è proprio la visione della città espressa negli indirizzi del piano strategico già nel 2003.

L'altra cosa molto importante dell'esperienza guidata dal Piano Strategico riguarda invece la partecipazione ai bandi di programmazione regionale, nel caso fiorentino con un'operazione di ricucitura di tre periferie fiorentine, la periferia della città di Firenze, con Campi e con Scandicci, costruito sull'asse della tramvia e dell'anello ferroviario che si libera con l'alta velocità, un piano di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile, costruito in un quadro territoriale ed istituzionale allargato e su assi strategici, con un ruolo centrale della visione strategica.

Realisticamente a Firenze non si è risolto il problema della leadership, non quella amministrativa ed il ruolo del Sindaco, così come ipotizzato in una prima fase, ma come e quanto i soggetti privati stanno in un processo gene-

rale di condivisione. Spesso gli investitori hanno inteso il piano strategico come luogo di compensazione di scelte che altrove sono state fatte, come il luogo della temperazione della durezza di alcune scelte. Si accompagna al grande insediamento abitativo l'idea di un parco urbano, si accompagna alla realizzazione dell'Outlet un'idea di commercio di vicinato, ma non si è mai realizzata una compenetrazione tra vision e capacità di investimento. Questo forse è l'elemento che più ha segnato la capacità di leadership del piano. Rimane sullo sfondo, infine, il tema della strumentazione strategica. Visti i limiti, anche dimensionali di una città, la dimensione di un intervento di ordine strategico non può essere misurata solo da un ambito amministrativo, seppure largo come la città di Firenze; la dimensione di un intervento strategico è necessariamente quella di area vasta, quanto meno dell'immediata cintura cittadina, e deve avere una strumentazione amministrativa disegnata su queste necessità.

Proprio in questo senso con l'ultima revisione del Piano si è avviata l'idea dell'Unione dei Comuni dell'area fiorentina, che è un'idea che ricomponi un ambito di sviluppo, è la consapevolezza della reale città di Firenze, è infatti anche il luogo di condivisione del sistema dei servizi pubblici che noi abbiamo. Firenze ha una peculiarità: probabilmente è fra le grandi aree urbane italiane l'unica che ha un sistema di gestione dei servizi pubblici pluri-comunale; anche in altre esperienze sono diversi i fruitori, ma le proprietà sono solitamente mono-comunali. L'area fiorentina invece integra la gestione dei servizi con la partecipazione di tutte le Amministrazioni, ovviamente con diversi gradi di partecipazione societaria a seconda della dimensione delle Amministrazioni. È questa un'esperienza di fatto che potrebbe agilmente permettere di avere un ambito condiviso dai Comuni dell'area fiorentina e già esistente, che può lasciare intravedere anche l'ambizione di governare le politiche territoriali della mobilità e dello sviluppo a dimensione sovra-comunale, più propriamente metropolitana.

### La Spezia<sup>8</sup>

La Spezia è una delle prime realtà oltre che di pianificazione strategica anche della trasformazione da un piano strategico di un Comune a un piano strategico di area più vasta, coinvolgendo da subito la Provincia, anche se questo ha comportato una serie oggettiva di difficoltà.

---

<sup>8</sup>Per il Comune di La Spezia è intervenuto Paolo Garbini, Assessore al Piano Strategico.

Da questa considerazione bisogna avviare una nuova riflessione perché, per esempio, nei fondi comunitari europei, nell'ultimo settennato della discussione sui fondi strutturali si è introdotto un elemento che io credo sia frutto del duro lavoro di molte città europee che sono partite dal piano strategico: nel nuovo settennato dei fondi strutturali un soggetto è diventato il Comune e prima non lo era. I Comuni nei sette anni precedenti sono dipesi totalmente da altre istituzioni e questo cambio di orientamento è un fatto rilevante e molto significativo. Altro elemento dell'ultimo settennato, secondo dati recenti, è che l'Italia ha usufruito solo circa del 63%-64% dei fondi assegnati, a differenza dei grandi Paesi europei che già sulle città avevano puntato anche nello scorso settennato, nonostante il ruolo europeo fosse un po' ambiguo in materia; inoltre l'Italia è il paese che li ha spesi peggio, dato che è anche il paese che ha più contenziosi di legittimità aperti in Europa rispetto ai fondi strutturali.

Il ruolo dei Comuni può modificare sostanzialmente questi tre punti, cioè, in una pianificazione strategica diretta dall'ente locale è possibile avere più soldi dall'Europa, perché ci sono progetti più concreti, è possibile spendere meglio, perché è più legato alle questioni di riqualificazione urbana e ambientale, ed è possibile non incorrere in contenziosi; i Comuni possono giocare un ruolo importante proprio dal punto di vista istituzionale.

Sulla prevalenza del ruolo tra vision, governance e progetti, ritengo che tutti e tre gli elementi sono stati elementi fondamentali per la costruzione dei piani strategici. Sotto il profilo della cooperazione si può affermare che si siano fatti passi giganteschi in avanti. Nel nostro caso vale la pena ricordare alcuni passaggi, i più rilevanti. La Spezia è una città con un porto rilevante, non grande ma con grandi traffici, nell'economia del Paese abbastanza importante, si è trovata di fronte alla realtà di dover costruire un piano regolatore nuovo e se non ci fosse stata l'opera del Piano Strategico, quel piano regolatore portuale probabilmente non sarebbe mai arrivato ad approvazione. Le condizioni di una discussione serrata di tutti gli attori della città ha consentito di formulare una proposta organica approvata senza ricorsi, di quelli di natura legislativa che usualmente bloccano tutto.

Si può ritenere che questo sia stato oggettivamente uno dei grandi risultati, ma soprattutto c'è anche un altro elemento: La Spezia è riconosciuta come esempio per una città in trasformazione. Nel Paese, attraverso anche questa crisi, ci sono molte città in trasformazione e quando si apre

una discussione su come si trasforma una comunità, quasi sempre ci si accorge che ci sono soggetti esterni che, indipendentemente da quanto la comunità ha deciso, resistono; e più è forte l'elemento di cooperazione e di concertazione del territorio, più è forte la spinta a rompere questi equilibri, i cosiddetti poteri forti. La nostra è una città di un distretto della difesa di carattere nazionale, con l'arsenale militare, l'Oto Melara, Fincantieri: è complicato ridisegnare una città avendo interlocutori che non sono parte integrante della città e interlocutori tradizionali sul territorio.

Quando si tenta di costruire un punto di equilibrio sugli interessi comuni di quel territorio, per esempio il passaggio tra una prima fase di un piano strategico comunale a uno di area più vasta, ci si accorge che nell'area più vasta bisogna mettere in equilibrio pezzi di territorio, attori, istanze che pur appartenenti alla stessa provincia hanno economie molto differenziate, e quindi diventa un processo completamente nuovo: sono percorsi complessi e non siamo in grado di tenere un equilibrio se non costruiamo, appunto, tavoli di questa natura.

Comunque tutte quelle città che in questi anni hanno costruito pianificazioni strategiche, poi piani più complessi, si troveranno sicuramente più avvantaggiate oggi, in quella crisi che stiamo vivendo, perché le premesse per superare la crisi sono proprio quelle di una concertazione così diffusa e di una progettazione che anticipa i tempi e soprattutto che ci dovrebbe far trovare pronti nel momento in cui ci sarà una ripresa.

Non si è inoltre ancora abbastanza colto il valore della condivisione delle esperienze e delle buone pratiche: forse una unica delusione da sottolineare è che le città che si legano in reti collaborative come la ReCS sono ancora un numero limitato, andrebbe pensata a una linea di valorizzazione più capillare, ma bisognerà sostenere la crescita culturale anche da questo punto di vista, raccogliere più finanziamenti, tentare di fare passaggi fondamentali di informazione e formazione, in modo continuativo, ma l'esperienza fatta dalle nostre città da questo punto di vista può molto aiutare e sono comunque stati costruiti alcuni passaggi fondamentali.

Nessuno Stato, non solo quello italiano, osservando le esperienze conosciute, aiuta ad emanciparsi sotto questo profilo, anche quello inglese, quello tedesco, quello francese hanno fatto resistenza, la battaglia può essere vinta se si costruiscono assi con idee chiare e precise, soprattutto in momenti di grande difficoltà come appunto la crisi dimostra.

Cuneo<sup>9</sup>

Cuneo è uno dei Comuni che ha formulato un piano strategico di prima generazione, verso la metà di questo decennio, partendo da una situazione in cui l'esistenza di una piccola e media impresa molto diffusa aveva evitato l'ondata d'urto della crisi degli anni '70, e affrontato il problema della reindustrializzazione, che poteva essere disastroso. In realtà l'esigenza del piano è nata proprio da un'esigenza di un nuovo metodo di governo e di costruzione di una visione.

In effetti il Piano Strategico è nato per capire se questa città poteva essere gestita secondo un sistema tradizionale cercando di mantenere vive delle differenziazioni che potessero salvarci sempre e comunque da situazioni di difficoltà, oppure a mettersi in gioco costruendo la vision complessiva del proprio futuro.

Proprio in questo senso, il Piano Strategico è nato nel corso dello sviluppo del piano regolatore, in una regione con una legge urbanistica di vecchia generazione che non prevede la divisione tra piano di struttura e piano operativo. Le analisi e le proposte sviluppate nel corso della redazione del piano regolatore ci hanno dimostrato come lo strumento in sé non era assolutamente sufficiente a governare una complessità territoriale composta non soltanto da altri enti territoriali ma anche da esigenze di tipo economico e sociale che nel solo piano regolatore non potevano trovare compiuta risposta, per risolvere i problemi della città. Rispetto alla vision, certamente questo Piano Strategico ha fatto fare all'Amministrazione pubblica un salto in avanti, perché il Piano è di Cuneo e del suo territorio, dove il capoluogo ha 55.000 abitanti su 500.000 della provincia, articolata in 250 Comuni che vanno dai territori ai confini con la Francia fino all'Albese con un territorio poco abitato, molto vasto e grandissime differenziazioni. È proprio in questo senso che si è cercato di costruirne e di misurarne l'estensione metropolitana tramite i 54 Comuni che costituiscono il sistema locale del lavoro, peraltro un'unità di lavoro utilizzata dall'Istat, che fanno riferimento al capoluogo, per motivo di lavoro o di servizi.

Questo ha aperto legami operativi per la costruzione di progetti comuni anche con Amministrazioni molto più piccole di Cuneo, ma che comunque potevano portare avanti dei progetti con significative influenze sul

---

<sup>9</sup>Per il Comune di Cuneo è intervenuto Mauro Mantelli, consigliere comunale.

territorio. Questo è certamente un risultato molto positivo e che ha permesso, appunto, la costruzione di una vision complessiva. Riguardo ai progetti realizzati rispetto a questo Piano Strategico e di quanto si sta realizzando, ci sono delle differenze a seconda degli ambiti, articolati su quattro assi fondamentali: città della conoscenza e dei saperi, le infrastrutture e l'ambiente, servizi e qualità della vita ed economie e innovazione. Di questi, quelli che sicuramente hanno avuto maggior sviluppo sono stati i settori legati ai processi di trasformazione territoriale, sia perché era in corso lo sviluppo del piano regolatore sia perché la funzione data al piano strategico è stata soprattutto quella di essere un punto di riferimento costante per tutte le altre esperienze di progettazione di area vasta. Come esempio, il Ministero delle Infrastrutture ha lanciato un progetto-sistema che ha individuato undici città, tra cui Cuneo e Savona, per costruire un legame fra le città medie e grandi, corridoi di attraversamento, l'autostrada del mare. Grazie al Piano Strategico, la città di Cuneo è riuscita a costruire insieme al Comune di Savona un ragionamento di apertura della città nei confronti della portualità ligure e viceversa Savona è riuscito a creare un legame con un territorio come quello cuneese, dal punto di vista della trasportistica e della logistica molto forte. Il progetto è diventato un po' la punta di lancia di tutta l'operazione di sistema, perché si è riusciti, grazie a una visione un po' più larga rispetto al futuro, a fare dei ragionamenti che partissero proprio dal territorio.

Su un altro fronte Cuneo è stata individuata dal piano territoriale della Regione come il polo di innovazione sull'agro alimentare perché è la provincia, dal punto di vista agroalimentare, più forte del Piemonte con il 33% della produzione agricola da questo territorio, per la capacità di iniettare elementi di innovazione e di conoscenza, soprattutto di strutturazione, nel mondo agricolo tradizionale, permettendo di affrontare la grossa difficoltà che attraversano le piccole e medie imprese oggi, soprattutto in una situazione di crisi come questa.

Queste esperienze sono state tenute insieme dalla pianificazione strategica, che al suo interno descrive proprio questa nuova vision, partendo dalla localizzazione territoriale di una città che si collega con i porti liguri, con la Francia del sud, facendo sì che la Francia del sud inizi a gravitare su un territorio più vasto di quello semplicemente del cuneese, o separatamente della Liguria zona di Ponente. Ora, grazie a questo tipo di iniziativa, stiamo anche qui giocando delle carte positive per quanto riguarda il discorso

dei fondi europei, cosa che precedentemente non era possibile fare, del resto noi come città non eravamo inclusi in nessuno degli obiettivi della vecchia generazione di progetti europei.

In quest'ottica si è quindi iniziato a costruire una risposta alla situazione di crisi che invece, a differenza di quanto è avvenuto negli anni precedenti, è piombata addosso a Cuneo, come è piombata addosso al territorio torinese, alle grandi metropoli e alle altre aree del paese.

In sostanza il vero valore aggiunto che si può in questo momento formulare è che il piano strategico è servito per uscire da una visione un po' ipnotica che vedeva la città ed il suo territorio autosufficiente rispetto a qualsiasi tipo di situazione: l'apertura è stato l'elemento che ha fatto entrare anche nell'Amministrazione Pubblica e poi anche nei partner privati, che con certe limitazioni si è riusciti in questa fase a coinvolgere. Una modalità di ragionamento che costruendo una visione per il futuro permette di superare questo momento con lo sguardo in avanti. Se c'è una funzione positiva che può avere la politica oggi, è quella di recuperare questa capacità di visione, di sguardo lungo rispetto al futuro.

#### Prato<sup>10</sup>

Prato ha una situazione economica piuttosto complicata, sta passando una transizione molto problematica e sicuramente difficile. In poco più di dieci anni si sono perse la metà delle aziende che operano nel settore tessile e la metà della forza lavoro occupata nello stesso settore, anche se compensate dalla possibilità di spostare la forza lavoro in altri ambiti, anche non sicuramente così forti e radicati come l'industria manifatturiera.

La pianificazione strategica nasce con il programma del Sindaco, partendo da queste riflessioni, da questo contesto piuttosto conflittuale, piuttosto problematico, per dare un respiro e un'ampiezza di azione all'Amministrazione e pensare a una soluzione di uscita.

Siamo partiti nell'ambito di un disegno di pianificazione strategica di tipo comunale, ma è subito emersa l'esigenza di rivolgersi a un contesto più ampio che travalica anche lo stesso confine della provincia per allargarsi all'area metropolitana, dato che i problemi dell'area pratese sono comuni all'area fiorentina e in parte anche all'area pistoiese. Il centro dell'attenzione è stato come spostare la riflessione su base metropolitana attraverso

---

<sup>10</sup>Per il Comune di Prato è intervenuto Fabio Giovagnoli, Assessore al Piano Strategico.

alcuni accordi di programma con il Comune di Firenze, con il Comune di Pistoia e con la Regione Toscana, mentre il processo di compartecipazione al Piano Strategico è stato sostenuto, è stato condiviso localmente dalla stessa provincia, dalla Camera di Commercio.

Prato è una città che in questa fase di passaggio ha bisogno di dare polifunzionalità per un complesso organico di iniziative per lo sviluppo e il primo nodo fondamentale è stato realizzare la “città compiuta”. Poi è stato necessario pensare alla “città innovativa”, legata alla trasformazione del sistema industriale, in particolare verso le fasi a monte del processo produttivo, alta formazione e ricerca. La “città dell’inclusione”, considerando il più alto tasso di immigrati sulla popolazione residente, ha posto come tema centrale non soltanto quello dell’integrazione ma proprio dello stabilirsi di relazioni costruttive che spesso mancano, dato anche l’origine della nostra popolazione immigrata cinese, tradizionalmente portata alla separazione. Il quarto gruppo di idee sul quale si è cimentata la pianificazione, è quello della “città delle culture”, come espressione culturale da valorizzare proprio per adeguare e portare la città anche su piani diversi da quello dell’economia o del lavoro.

Con la Regione c’è stata la possibilità di sperimentare la legge sull’assetto del territorio con l’avvio di una fase di revisione del piano strutturale, proprio come il portato di una riflessione svolta all’interno del processo di pianificazione strategica dove i temi della diversificazione, la complessità derivata anche dall’emigrazione ed altri fenomeni hanno portato a dover riflettere se affrontare la questione di un nuovo piano strutturale o no.

La questione urbanistica ad inizio mandato amministrativo era limitata al completamento degli interventi sviluppati nella precedente fase di pianificazione, però la lettura più complessa – attuata con la pianificazione strategica – della città e del portato della crisi economica, ha aiutato a scegliere questa nuova revisione dell’assetto strutturale del territorio.

In questo senso ad esempio l’insediamento dell’economia cinese nasce proprio in gran parte dal fatto che le aziende, abbandonando le vicinanze del centro storico, hanno lasciato liberi degli spazi avviati al degrado; senza un intervento urbanistico adeguato questo ha portato all’insediamento di questa nuova economia, che ha contorni di illegalità e di incontrollabilità piuttosto forti. Questioni di questo tipo e valenza, certamente non solo urbanistici in senso tradizionale, hanno portato – sempre nell’ambito della pianificazione strategica – a dover reimpiantare un nuovo piano strutturale.

Nell’ambito della pianificazione strategica è stato impiantato un distretto

della logistica imponente, che copre parte del territorio di Prato e parte del territorio fiorentino. In quest'area un interporto è già avviato e la pianificazione strategica lo ha rifinalizzato, permettendo di arrivare alla costruzione di una vera e propria stazione di trasferimento di intermodalità ferroviaria, per arrivare a Livorno e a La Spezia con sistemi di razionalizzazione del traffico delle merci. Un interporto dove operano circa quaranta società multinazionali con un incremento sia dell'occupazione sia delle attività economiche. Oltre al recupero di quest'area importante, si sta anche procedendo all'insediamento di un sistema universitario di alta formazione di ricerca, costruendo un centro di ricerca legato all'Università e alle imprese, che consenta di proiettare il nostro territorio nel più vasto mercato europeo della ricerca, mentre l'altro obiettivo importante raggiunto dal piano strategico sono gli interventi legati al settore della cultura. Con il piano si sono avviati lavori di ampliamento di un centro museale molto importante per noi e per la Toscana, il Centro museale di arte contemporanea Luigi Pecci, che potrà raddoppiare la superficie espositiva e le attività.

Dal punto di vista politico ci sono state ovviamente difficoltà a far capire cos'è la pianificazione strategica e quale è la sua missione, ci sono state delle difficoltà nell'individuazione dei soggetti istituzionali in grado di poterla promuovere, in ogni caso ne è comunque ormai chiaro il profilo e la dimensione più opportuna, ovvero che per affrontare questo tipo e livello di sfide è l'area metropolitana l'ambito in cui operare.

### 3.1.3 Conclusioni

Bruno Dente<sup>11</sup>

Nell'esperienza di Barletta e dell'area ofantina l'esigenza di arrivare alla selezione dei progetti, legati ovviamente alle opportunità di finanziamento, è stata l'obiettivo fondamentale di questa pratica di pianificazione. In questo senso è il modello di piano strategico che forse avrebbe dovuto essere sviluppato diffusamente nel sud, per disporre di reti tra enti, priorità e progetti condivisi, caratterizzandosi contemporaneamente per la sua intermodalità.

Il caso dei Comuni Copparesi è un caso molto interessante, dato che è il primo piano strategico che in Italia è stato promosso da una pluralità di

---

<sup>11</sup>Politecnico di Milano e Comitato Scientifico della Rete delle Città Strategiche.

enti locali, dove l'importanza della relazione tra professionalità tecniche da un lato e interessi economici-sociali riesce a superare delle difficoltà anche della politica che possono accadere e che accadono in posti molte situazioni.

Le grandi città che hanno adottato e sperimentato con successo la pianificazione strategica in questo Paese non sono tante: ci sono alcune grandi città, come Milano, ma anche Roma, Genova e Bologna, che non si sono mai cimentate davvero nella pianificazione strategica, mentre invece le grandi città italiane che sono più note nel settore della pianificazione strategica sono sicuramente Torino, Venezia e Firenze.

L'esperienza delle grandi città come Venezia illustra forse sostanzialmente due cose. Da un lato esiste una specie di paradosso della pianificazione strategica, ovvero che essa è una metodologia rilevante nel caso di problemi complessi ma che naturalmente la complessità dei problemi rende straordinariamente difficile, poi, riuscire a riportare a unità una visione di qualcos'altro che non sia il metodo, cioè questa stessa complessità. Il secondo elemento, fondamentale soprattutto nei grandi comuni ma anche per unioni territoriali di essi, è la continuità professionale/istituzionale, che in alcuni casi si è incarnata in associazione, come a Venezia, a Firenze e a Torino, dove una continuità di persone si occupano della costruzione di una struttura, anche non grande ma motivata, che si chiama piano strategico, di fondamentale importanza anche al di là degli esiti della pianificazione, come in parte è stata l'esperienza di Barcellona.

Però la politica conta, la politica è rilevante e il fatto che la valutazione di Venezia è stata fatta l'anno prima delle elezioni è una cosa importante. È interessante capire invece come reagisce una città come Firenze, a ridosso di una campagna elettorale, in questo rapporto tra politica e pianificazione. In questo caso il problema ulteriore della dimensione metropolitana è che non aiutano né le politiche nazionali né il quadro istituzionale, con continuo rimbalsarsi di iniziative più o meno probabili di governo metropolitano, nel caso specifico delle grandi città nell'attesa di una qualche salivifica trasformazione dall'alto che improvvisamente rimetta tutto quanto a posto. Questo purtroppo è un elemento molto rilevante e che accanto agli altri elementi come il patto di stabilità piuttosto che la scomparsa delle linee di quadro strategico nazionale – ancora soprattutto per le grandi città – è uno dei limiti fondamentali anche allo sviluppo dell'esperienza di pianificazione strategica, anche non solo locale.

Alcuni contesti identificano meglio anche l'idea di "città italiana", che non è la megalopoli, non è un territorio diffuso, ma sono città con spesso forti identità territoriali che risalgono molto indietro nel tempo e che comunque hanno sperimentato, con diversi gradi di successo la pianificazione strategica, in generale con buona soddisfazione. Tra queste La Spezia, che probabilmente è quella più antica di pianificazione strategica.

Ogni tanto credo che ci sarebbe bisogno, forse, di un piano strategico nazionale che ci consegni una qualche idea e soprattutto un qualche metodo per capire come vorremmo che fosse questo paese nel 2013: un po' diverso forse da come è adesso, certamente meglio di quello che sarà nell'invidiatissimo futuro, su cui credo non si possa nutrire eccessivo ottimismo per le condizioni generali. Da questo punto di vista è interessante notare come il caso di La Spezia sia adesso un caso in cui la riflessione ed il progresso siano stati in qualche modo anche generati da una situazione di oggettiva crisi, di oggettiva incertezza su un passato che si sapeva in crisi – e che forse poi è andato anche un po' meglio di quello che si temeva – e la necessità di trovare strade nuove.

Pare rilevante che emerga, anche in un caso come quello di Cuneo, come la pianificazione strategica – pur con i suoi limiti e le sue difficoltà – abbia inciso significativamente in alcuni ambiti che consentono di affrontare meglio l'inaspettato. La cosa interessante è proprio scoprire come un esercizio di previsione serva ad essere più attrezzati rispetto all'inaspettato, come la crisi che forse bisognava aspettarsi ma che certamente non ci aspettavamo.

Di progetti di vario tipo che si sono realizzati grazie alla pianificazione strategica, quindi, ce ne sono dappertutto, o ce ne saranno, nel caso soprattutto dei nuovi piani. Le varie esperienze hanno rivendicato che indubbiamente c'è qualcosa che senza la pianificazione strategica non si sarebbe fatto.

Degli effetti della pianificazione strategica sugli aspetti di governance, se per governance si intende partenariato e partecipazione, sostanzialmente con diversi accenti, effettivamente si registra una modificazione a seguito delle esperienze fatte. Per comprendere se poi nasce prima l'esigenza di partecipazione e partenariato o nasce prima l'esigenza di pianificazione strategica, di fatto in molte delle nostre città questa condivisione pone con la pianificazione strategica stessa.

Anche se in molte città le attività non solo economiche tradizionali sono

in trasformazione, in quanto troppo poche o troppe – Firenze o di Venezia con il turismo – , non sono molto emersi mutamenti funzionali di visione, ovvero minore è il contributo del piano strategico nell'aver cambiato l'idea di che cos'è quella città, se non piuttosto l'idea che la dimensione di quella città non è la dimensione del suo Comune.

Si può dire infine che l'idea di visione che più emerge, la ritroviamo maggiormente in termini di allargamento del punto di vista, tipica della pianificazione di Barcellona, cioè soprattutto la visione che parte dal presente ampliandosi, non di ciò che cosa vorremmo diventare di diverso, forse troppo difficile, forse non la più adatta, e forse non necessaria da tutte le parti.

### Carlo Trigilia<sup>12</sup>

In questo mio breve intervento mi soffermerò, per completare il quadro delineato dai relatori precedenti, sugli aspetti meno positivi dell'esperienza italiana della pianificazione strategica. Come è già stato da più parti sottolineato, è innegabile che essa abbia rappresentato per le città coinvolte un'occasione, favorendo processi di governance, scelte e decisioni che altrimenti non sarebbero state possibili che hanno guidato politiche legate al territorio, riflessioni sull'identità delle varie realtà urbane e anche nuove visioni e progetti di sviluppo.

Credo che una valutazione realistica di questa esperienza debba però partire dall'idea che, se la pianificazione strategica in Italia non riesce a far crescere delle esperienze che nascono proprio con l'occasione creata dall'esistenza e dalla diffusione di piani strategici, i cambiamenti che pure si registrano nella visione o nella governance, alla fine non saranno sufficienti a consolidare questi stili di governo locale nella nostra realtà nazionale, così come è avvenuto in altri casi – penso per esempio ai patti territoriali. Rispetto a questi ultimi bisogna ammettere, d'altro canto, che la capacità della pianificazione strategica di cambiare non solo la visione e il modo di governare ma anche i problemi concreti delle città, è stata senz'altro maggiore, in particolare nelle esperienze pionieristiche, nate volontariamente. Senza dimenticare questo, dobbiamo però valutare con realismo la situazione attuale e da questo punto di vista l'impressione è che la pianificazione strategica in Italia segni un momento di difficoltà, con un'unica eccezione, che dirò tra poco, rappresentata dal Mezzogiorno.

---

<sup>12</sup>Università degli Studi di Firenze e Comitato Scientifico della Rete delle Città Strategiche.

Perché succede questo? Perché c'è questa difficoltà, al di là di tutti gli aspetti positivi che sono state qui raccontati? Perché si rileva una difficoltà specifica nella capacità di realizzare i progetti che – riprendendo l'intervento di Bruno Dente – senza pianificazione strategica forse non sarebbero nemmeno stati elaborati?

Ciò può in parte essere imputato a questioni di natura istituzionale, legate a una mancanza di certezza delle regole, a cambiamenti in corso d'opera di leggi e regolamenti, in una parola, all'incertezza che gli operatori incontrano nel nostro Paese. Un esempio è quello che veniva citato in precedenza delle città metropolitane, di cui si parla da lungo tempo, su cui esiste anche una legislazione di riferimento, che è rimasta per lo più lettera morta.

Credo però che il problema principale sia più di carattere politico che istituzionale. Si osserva, ormai da decenni, una rincorsa alle riforme istituzionali, che vengono evocate da più parti come l'unico mezzo per risolvere i problemi del nostro Paese. Quello invece che mi sembra rappresenti un nodo cruciale, che purtroppo le riforme da sole non possono risolvere, è il ruolo della classe politica, che dovrebbe essere decentemente orientata all'interesse pubblico nel medio periodo più che al consenso nell'immediato, come invece frequentemente accade. Questo è un grosso problema, che taglia trasversalmente gli schieramenti politici e sul quale dovremmo riflettere di più. Non è certamente questa la sede per farlo, ma la questione ha un impatto specifico anche sugli effetti della pianificazione strategica, perché alcune esperienze qui raccontate, soprattutto riferite alle difficoltà incontrate nell'attuazione dei progetti, sembrano aver a che fare proprio con la carenza di una classe politica orientata decentemente all'interesse pubblico e a un impegno non immediato nella ricerca di consensi.

Questo è un aspetto fondamentale e probabilmente si ritrova a contrario anche nei discorsi di questa mattina, in esperienze di pianificazione strategica che, senza essere eccessivamente caricate di aspettative, hanno sortito effetti positivi. È difficile far funzionare queste "macchine" se non c'è una leadership politica che scommette su questo, con una visione più a lungo termine, più orientata all'interesse collettivo, anche legittimamente come strumento di affermazione personale e di carriera politica. Senza una classe politica di questo tipo, le cose sono, secondo me, destinate a peggiorare.

Noto che si è verificato negli ultimi anni un consistente calo di interesse per le politiche di sviluppo locale. Esperienze come la pianificazione strategica, o altri strumenti simili, si affermano non tanto perché ci sono delle domande che provengono dai territori, dei problemi funzionali che possono essere risolti solo con la collaborazione tra attori pubblici e privati che vivono una particolare realtà comune. Piuttosto mi sembra che la conoscenza dell'esistenza di queste politiche e la diffusione di esperienze anche di successo, che avviene grazie agli studiosi o a soggetti come ReCS, convinca la classe politica, i tecnici e i vari consiglieri ad adottare gli stessi strumenti per risolvere certi problemi della città. Ho l'impressione, cioè, che siamo entrati in una fase in cui la pianificazione strategica si diffonde per "isomorfismo normativo", cioè attraverso un'emulazione di altre esperienze conosciute da parte degli attori in gioco, che le mettono in pratica indipendentemente da una riflessione autonoma. Del resto, abbiamo vissuto un ciclo molto simile con i patti territoriali, un'esperienza non così lontana da questa. Essi hanno attraversato una fase ascendente molto forte, sono stati appoggiati politicamente e si sono diffusi a macchia d'olio. Poi è cambiato il vento e come spesso avviene, la valutazione di quell'esperienza, naturalmente caratterizzata da luci e ombre, è stata fortemente negativa, fino a rigettare lo strumento in sé; tanto che oggi proporre un patto territoriale in Italia è diventata quasi una bestemmia.

Vorrei infine porre alla vostra attenzione un elemento, ancora poco considerato, che mi sembra andare in controtendenza, o, almeno, che ci deve mettere in guardia e far riflettere, che riguarda il Mezzogiorno. Se ci riferiamo ai luoghi in cui oggi stanno crescendo queste esperienze di pianificazione scopriamo che esse si concentrano soprattutto nelle città del Sud. Non è facile capire perché; sicuramente ha ragione Roberto Camagni quando nel suo intervento di stamattina mostrava come, laddove le Regioni mettono a disposizione dei soldi, gli attori istituzionali si organizzano secondo le modalità richieste per ottenerli. Esistono certo anche casi più volontaristici come quello di Barletta, che hanno dietro una motivazione e una ricerca di soluzioni, ma generalmente i piani strategici che si stanno sperimentando nel Mezzogiorno sono sostenuti dai finanziamenti ad essi collegati. Inoltre, quello che si sta verificando, se escludiamo casi particolari in cui i finanziamenti nel Mezzogiorno vanno a vantaggio di aree vaste, è che la maggior parte delle Regioni tende a spal-

mare questi fondi distribuendoli a tanti piccoli Comuni, fino ad arrivare al parossismo della Sicilia che finanzia piani strategici in Comuni superiori ai 30.000 abitanti, per cui troviamo la provincia di Siracusa, con il sistema locale di Siracusa e Priolo, che fa un piano strategico, Augusta, che è attaccata a Siracusa, che fa un altro piano strategico e Noto, che è evidentemente legato nel circuito dei beni culturali e del territorio Siracusa, che ne fa un altro ancora.

Quindi, questo apparente successo dei piani strategici nel Mezzogiorno è in realtà molto fragile e ci deve far pensare. Se le prospettive di diffusione di questa pratica sono legate a questioni di distribuzione di fondi di finanziamento, ciò lascia prevedere che molti progetti resteranno sulla carta poiché finanziati esclusivamente sulla base della convenienza alla redazione del piano e non su una valutazione della sua possibile realizzazione.

Rischiamo così di trovarci nella stessa situazione dei patti territoriali, dove un'esperienza importante, che continuiamo a ritenere utile per il nostro Paese, caratterizzato da un'economia fortemente territorializzata e da un ruolo forte delle città, non sortirà gli effetti desiderati e verrà ritenuta negativa nella sua totalità. Ci troviamo così di fronte a un vero paradosso, per cui laddove strumenti di sviluppo locale come i piani strategici dovrebbero essere più valorizzati, una volta ridotti a forme di finanziamento a pioggia non funzioneranno come ci si aspetta, portando a rigettare lo strumento stesso insieme alla filosofia che la sottende. Sebbene ci siano dei casi di successo e dei risultati positivi, non mi sembra quindi che essi siano in questo momento sufficienti, nel quadro complessivo della politica più che delle istituzioni del nostro Paese, a consolidare queste esperienze e a valorizzarle come esse meriterebbero.

## 3.2 Forum on line “Un confronto tra gli operatori”<sup>13</sup>

ReCS promuove percorsi di valutazione dei piani, realizzati da commissioni miste composte da tecnici delle città e accademici del Comitato Scientifico, volti a consegnare spunti di riflessione e orientamento per il lavoro dei soci. In questo forum l’invito è ad una discussione sui temi della “domanda” di pianificazione strategica, sul suo valore aggiunto e sugli esiti registrati, visti dall’ottica delle istituzioni.

In questa occasione queste sollecitazioni sono state rivolte agli operatori dei piani strategici che hanno fatto un’esperienza di valutazione del piano, nel corso dello studio sulla valutazione realizzato da Gabriele Pasqui del Politecnico di Milano che ha proposto tre ambiti di riflessione.

### 1) Perché si è “scelto” di avviare un processo di pianificazione strategica?

La domanda di pianificazione strategica: che tipo di problemi-questioni il piano strategico ci si proponeva di trattare e che tipo di output (esplicitati o “velati”) ci si proponeva di realizzare.

### La Spezia

Oltre alla consapevolezza del nuovo ruolo delle dimensione locale, alla crescente competizione tra territori e dell’inadeguatezza degli attuali strumenti di governo urbano, la città assisteva a un lento processo di declino, conseguente alla fase di deindustrializzazione che ha colpito il Comune capoluogo a partire dagli anni ‘90. La crisi delle partecipazioni statali nelle grandi imprese spezzine e il crollo dell’industria dell’armiero, che avevano caratterizzato l’economia locale dell’ultimo secolo, hanno fortemente ridimensionato non solo il ruolo della grande industria pubblica nel contesto nazionale e internazionale ma anche la solidità economica e finanziaria dell’universo delle piccole imprese locali impegnate nell’indotto e fortemente collegare alle grandi imprese mono-committenti. La crisi industriale ha prodotto un lento ma inarrestabile declino della città, con un forte spopolamento del Comune capoluogo, la perdita di molti posti di lavoro e la chiusura di numerose imprese. La Spezia era quindi una città da ricostruire.

---

<sup>13</sup>Il forum si è tenuto con gli amministratori della città socie di ReCS su un’area riservata del sito web [www.recs.it](http://www.recs.it)

L'esigenza profonda da parte di tutte le forze sociali, economiche e da parte degli stessi cittadini era quella di avviare un vero e proprio "cambiamento di pelle", rivoluzionando la propria economia e la propria immagine.

L'Amministrazione, cosciente e consapevole della richieste del territorio, ha individuato nella pianificazione strategica lo strumento più adeguato ad accompagnare, favorire e governare questo processo di cambiamento. Per cogliere appieno tali opportunità di ripresa era necessario individuare un nuovo orizzonte e una nuova rotta nella cui direzione poter dirigere tutti gli sforzi, le risorse e le competenze della città. Il Piano Strategico era quindi l'occasione per costruire una visione condivisa del futuro e guardare al territorio come ambito di cooperazione e di competizione piuttosto che come confine amministrativo. Con i lavori del Piano Strategico, il Comune ha saputo essere il promotore e il protagonista di questo processo di ridefinizione del ruolo nazionale e internazionale della città, richiamando con forza tutta la città per unirli nello sforzo comune di individuare una nuova missione per La Spezia.

### Barletta

Credo che l'esperienza che stiamo vivendo in Puglia sia unica sul territorio nazionale. Infatti, con una complessa procedura iniziata nel 2005, la Regione Puglia ha promosso delle pianificazioni strategiche cosiddette "di area vasta", relative cioè a territori più ampi rispetto a quelli del singolo comune. Alla fine sono state costituite ben 10 aree vaste ognuna "caveggiata" da una amministrazione comunale.

"Vision 2020", il Piano Strategico di area vasta a cui ho fornito il mio contributo, vede la Città di Barletta capofila e comprende i dieci Comuni che andranno a costituire, da giugno di quest'anno, la sesta provincia pugliese BAT (Andria, Barletta, Bisceglie, Canosa di Puglia, Margherita, Minervino, San Ferdinando di Puglia, Spinazzola, Trani e Trinitapoli).

Credo che il motivo principale per il quale la Regione ha voluto promuovere queste aggregazioni territoriali sia riconducibile all'esigenza (e alla volontà) di affrontare le questioni inerenti lo sviluppo territoriale su scala più ampia rispetto a quello del comune (conseguendo così evidenti economie di scala e, nella misura in cui si riesce a concentrare risorse, creando scenari più appetibili a eventuali investitori provenienti da altri territori).

Per molte questioni, infatti, la dimensione locale non è adeguata alla risoluzione dei problemi ovvero all'avvio di processi di sviluppo. Così come può risultare sovradimensionato sia il livello provinciale, sia quello regionale.

Per quanto riguarda la BAT occorre evidenziare che essa al momento presenta territori vocati all'agricolture e alla pesca e altri a carattere più prettamente industriale. Lo scenario desiderato è quello di un territorio in cui sia possibile offrire turismo e servizi alle imprese mettendo in collegamento la costa (caratterizzata da porti di varia dimensione e vocazione) con l'entroterra.

Barletta ha sperimentato in passato un processo strategico di livello comunale, ma l'avvento delle aree vaste ha di fatto comportato un allargamento dell'orizzonte e alla rivisitazione delle precedenti progettualità a favore di altre di più ampio respiro e con ricadute su territori sovracomunali.

Dal punto di vista politico istituzionale ritengo che l'occasione costituita da Vision 2020 abbia creato una comunione di intenti (il massimo organo decisionale del piano è composto dai dieci sindaci delle città) che avrà benefici anche sulla costituzione della nuova provincia.

### Firenze

Nel caso di Firenze si tratta oggi non di avviare, ma di scegliere di riavviare una seconda stagione di pianificazione strategica, dopo la prima avviata nel 2000, a partire dalla revisione del primo Piano Strategico.

Un'esigenza, quella del secondo Piano Strategico, che conferma l'intenzione dei molti attori locali ne riconfermare fiducia ad uno strumento di pianificazione per la condivisione di visioni certamente innovativo.

In questo senso la fase di revisione del primo Piano Strategico che l'associazione Firenze Futura ha avviato nel 2006 e concluso nel 2008, ha portato avanti un percorso di valutazione su almeno tre fronti: i progetti del piano strategico, gli scenari territoriali, il processo di pianificazione e il governo urbano.

Sui progetti, Firenze Futura ha realizzato un monitoraggio verificando lo stato di avanzamento e la validità dei singoli progetti del primo Piano sia in termini di consenso che di capacità di dare sostegno al raggiungimento della visione di sviluppo dell'area fiorentina, anche per valutare se e in che modo gli interventi fossero da ridefinire o integrare, quali i passi operativi, gli strumenti e le procedure da utilizzare per accelerarne la realizzazione.

Sugli scenari territoriali, è stata condotta un'analisi in profondità (prevalentemente da esperti dell'Irpet) relativamente agli aspetti demografici, economici, sociali e culturali che ha portando alla luce fenomeni, in parte non attesi, di veloce e forte cambiamento negli ultimi anni.

Infine, un altro momento rilevante del percorso di revisione è stato la valutazione del Piano Strategico fiorentino affidato alla Rete delle Città Strategiche e collocato nell'ambito del progetto nazionale di valutazione dei processi di pianificazione strategica delle città italiane. L'analisi si è concentrata in particolare sulla capacità del Piano di costruire e rappresentare la governance di area vasta, sul suo grado di legittimazione da parte degli attori principali coinvolti nel processo e sull'effettiva capacità di mettere in rete e implementare le politiche. Un quadro quindi di analisi che ha riconfermato la decisione di muovere alla nuova pianificazione "Verso il Secondo Piano Strategico".

*2) Il Piano Strategico è servito a qualche cosa rispetto alle aspettative (anche plurali) che ha sollevato?*

*Il valore aggiunto:* quale valore aggiunto ha prodotto questa scelta, cosa dipende dal processo di pianificazione strategica e cosa invece da altri fattori del ciclo di policy.

## La Spezia

È difficile stabilire quale degli impatti positivi degli ultimi 10 anni siano da attribuire al processo di Pianificazione strategica e quali siano indipendenti dello stesso. Nessuno può stimare infatti se alcuni progetti e interventi che sono stati realizzati siano il frutto o meno del Piano e piuttosto il Piano abbia consentito di mettere a sistema questi progetti. Sicuramente tra i meriti del Piano Strategico c'è stato quello di aver fatto emergere con chiarezza e abbia dato visibilità alla progettualità della città e che sulla stessa ci sia stata condivisione e concentrazione delle risorse. Questo ha consentito di costruire un "parco progettuale" utile per l'accesso ai diversi canali di finanziamenti.

È stato riconosciuto di recente da tutti gli attori locali il ruolo e l'importanza del "lavoro di squadra" e della concertazione per superare la crisi in atto e costruire solide basi per la ripresa. È in fase di sottoscrizione un Patto per una agenda operativa finalizzato allo sviluppo delle città.

## Firenze

Nel riavviare una nuova fase di pianificazione un ruolo significativo è stato assunto dalla valutazione del precedente Piano, come punto di partenza per la messa a punto di nuovi strumenti, approcci e ambiti di intervento, sia sul piano metodologico che di contenuto.

Si è trattato di un percorso molto attento e articolato che ha impegnato l'Associazione per il Piano, i soggetti ad essa appartenenti e non solo, ed esperti di livello nazionale. Più di dieci Tavoli e più di cento operatori di settore ed esperti hanno contribuito a determinare lo stato dell'arte dei singoli interventi e si sono confrontati sugli sviluppi futuri di questi e di nuovi progetti.

Un percorso inoltre che ha visto alcuni momenti di diffusione dei risultati alla città (iniziative pubbliche/convegni) e la discussione via via dei risultati con i soci di Firenze Futura e che ha portato a riflettere sul significato e il ruolo del Piano fiorentino, segnando un passaggio importante da quella che a Firenze definiamo la "progettazione strategica" alla "strumentazione strategica" e "dalla integrazione dei progetti alla programmazione integrata".

Per accompagnare la fase di revisione è stato, poi, costituito un Comitato di redazione composto dal Presidente, Vicepresidente, Segretario generale e lo Staff di coordinamento di Firenze Futura con il compito di valutare il materiale di lavoro via via emerso (in termini di documentazione e di esiti dei tavoli), validare i contenuti, dare organicità, fare sintesi dei risultati rispetto agli indirizzi politici fissati, e redigere il presente documento.

È stato infine richiesto all'Università degli Studi di Firenze di offrire un parere "in itinere" sui risultati del percorso di revisione (che venivano contenuti in documenti dal titolo indicativo "Verso il secondo Piano Strategico. Materiali di lavoro"). Un gruppo interdisciplinare di professori nominato dal Rettore ha seguito il percorso nelle sue varie tappe, offrendo di volta in volta interessanti spunti di riflessione sia di carattere generale che sulle questioni specifiche affrontate. Il parere è stato poi consegnato sotto forma di elaborato riportato in allegato nella pubblicazione finale "Verso il secondo Piano Strategico".

### 3) Cosa è rimasto (a prescindere dalle intenzioni)?

Quali *impatti/esiti/effetti* ha generato il piano strategico in relazione a una pluralità di attori e dimensioni.

## La Spezia

Sono molte le cose che ancora oggi sono strettamente legate al processo di pianificazione strategica. Prima di tutto ci sono i progetti (52) che sono nati all'interno delle otto Commissioni di Lavoro e che oggi sono in corso di attuazione. È stata fatta nel 2006 una verifica sullo stato di avanzamento di ogni singolo progetto, partendo dagli obiettivi prefissati per arrivare alle cose realizzate, rilevando i punti di forza e di debolezza riscontrati nella loro attuazione.

In secondo luogo il Piano Strategico è stato ed è tuttora la cornice di riferimento dei principali strumenti di programmazione del territorio. Si ricordano il Piano Urbanistico Comunale e il Piano Territoriale di Coordinamento delle Provincia che sono nati in concomitanza con il processo di pianificazione strategica. L'introduzione a partire del 2007 del Piano Generale di Sviluppo, quale strumenti di programmazione economica-finanziaria del Comune per i cinque anni di mandato, ha consentito di esplicitare ancora più chiaramente la coerenza tra gli obiettivi del Sindaco (programma di mandato) e le strategie di lungo periodo del Piano Strategico.

Anche se negli ultimi anni è venuta meno la fase concertativa del Piano legata propriamente al percorso di costruzione vero e proprio, è rimasta molto forte la coesione e il capitale sociale costruito nel tempo. Soprattutto in un periodo come quello attuale di forte crisi economica e sociale, la città ha fatto appello a tutte le forze istituzionali e non per creare un tavolo unico in grado di governare, da un lato, l'attuale momento di difficoltà, e di costruire una agenda strategica, concentrata su pochi temi e priorità individuate dal Piano, in grado di rilanciare lo sviluppo e la crescita della città.

## Firenze

Gli effetti prodotti hanno indubbiamente inciso su più piani, da quello specifico della pianificazione a quello non meno importante della costruzione di una rete di relazioni e di pratica di condivisione – strutturata, continua nel tempo, riconosciuta e consolidata – arrivata ad essere un patrimonio di capitale sociale non più prescindibile per la costruzione di visioni comuni di medio-lungo termine e di area vasta.

I principali risultati ottenuti dalla valutazione si possono qui sintetizzare in alcuni punti:

1. la redazione e l'approvazione da parte di tutti i soci di Firenze Futura del documento "Verso il secondo Piano Strategico" che indica agli amministratori a venire gli orientamenti e le strategie condivise dal territorio per migliorare il governo della città e per accompagnare lo sviluppo del territorio, a partire dalla proposta centrale di istituzione dell'Unione di 11 comuni (Firenze e i 10 della prima cintura) per aggregare le funzioni metropolitane in tema di territorio, ambiente e attività produttive, e dalla valorizzazione delle eccellenze dell'area (restauro, manifattura di qualità, turismo);
2. il passaggio definitivo del Piano Strategico alla dimensione metropolitana, sia dal punto di vista della riflessione, delle questioni/politiche trattate e delle proposte avanzate dal Piano, sia dal punto di vista del consolidamento della rete istituzionale del Piano (gli 11 comuni) in termini di rafforzamento delle interazioni/relazioni e del sentimento di appartenenza alla stessa area territoriale;
3. la riflessione sul ruolo e il significato del Piano Strategico come strumento di governo che ha portato a sostenere il piano quale incubatore di relazioni territoriali e decisionali con il compito principale di promuovere il raccordo del territorio a partire dal coordinamento della programmazione locale e sovra locale;
4. l'intenzione di promuovere il ruolo di project management dell'associazione del Piano per accompagnare pochi grandi progetti strategici, pochissimi interventi ma emblematici in quanto contribuiscono alla definizione delle funzioni metropolitane. In questa prospettiva si è avviato il tavolo della mobilità metropolitana (2008) che ha portato alla costituzione dell'associazione per la mobilità metropolitana (aprile 2009) composta da oltre quaranta soggetti (gli undici comuni dell'area urbana fiorentina, interlocutori pubblici e privati, locali e sovra locali) referenti della politiche per la mobilità con il compito precipuo di redigere il Piano Integrato per la Mobilità Metropolitana;
5. il rinnovamento del nome e del logo dell'Associazione per il Piano Strategico (già Firenze 2010) per rilanciare la propria azione oltre i confini temporali del 2010. Per far questo, insieme a Facoltà di Architettura, Accademia di Belle Arti e Istituto Superiore per le Industrie Artistiche, è stato coinvolto il mondo giovanile con un concorso di idee rivolto a studenti di istituti pubblici universitari e parauniversitari.

## Allegato. I piani strategici nel Mezzogiorno

*a cura di Roberto Camagni<sup>14</sup>*

Mi è stata affidata questa riflessione comparativa sui piani nel Mezzogiorno che nascono in seguito a una importante iniziativa del Ministero delle Infrastrutture intorno al 2005, in concomitanza e in preparazione al nuovo periodo di programmazione dei Fondi Strutturali UE. La Commissione Europea aveva infatti insistito molto sul fatto che i progetti da proporre al supporto dei Fondi Strutturali potessero essere parte di una visione generale di sviluppo del territorio, costruita attraverso processi partenariali e partecipati, e questa è stata la giusta risposta del Ministero. Le Regioni meridionali si sono poi associate a questo progetto, aggiungendo risorse e facendosi carico del coordinamento.

Non ho effettuato uno studio specifico sulla materia, e dunque restituirò solo impressioni e sensazioni che mi vengono dalla partecipazione diretta ad alcuni di questi piani, da una partecipazione indiretta attraverso una persona a me vicina e dalla conoscenza per vie brevi di quello che succede in altri piani in cui non sono coinvolto; il tutto cercando di effettuare un confronto con le esperienze che ho personalmente effettuato, dirette e indirette, nei piani cosiddetti "spontanei" realizzati fino ad oggi. Il mio giudizio è abbastanza critico su queste esperienze, ma ritengo che non dobbiamo nasconderci difficoltà e carenze, proprio al fine di poter contribuire al miglioramento di molte delle esperienze in corso. Il mio giudizio abbastanza critico discende dalle forti difficoltà oggettive che si incontrano nelle regioni meridionali a portare a compimento felice queste esperienze, anche se ho avuto la fortuna di partecipare ad almeno due esperienze che reputo molto positive che sono quella del piano di Cagliari e quella del piano dell'Ofanto, l'area di Barletta-Andria-Trani – dirò più oltre perché.

Nel giudizio sintetico sui problemi che sono emersi nella gestione dei piani del Mezzogiorno, invito a tenere presente due elementi fondamentali – oltre al fatto che non conosco certo tutti i piani realizzati. Il primo elemento è costituito dal fatto che la pianificazione strategica è comunque un processo molto difficile; questo significa che anche i piani cosiddetti

---

<sup>14</sup>Politecnico di Milano e Comitato Scientifico della Rete delle Città Strategiche.

spontanei, di prima generazione, hanno avuto luci ed ombre. Ciascuno di questi piani ha avuto momenti di eccellenza in alcuni ambiti ma non in tutti gli ambiti. In certi casi ha funzionato molto bene il processo partenariale, per esempio a Torino, ma i processi partecipativi a radici d'erba non sono stati sufficientemente curati; in altri casi invece anche questi processi partecipativi a radici d'erba sono stati fortemente voluti e seguiti, come è il caso ad esempio del piano della Spezia. In quasi nessun piano strategico sono state fatte valutazioni vere dei progetti; solo nel caso del piano di Trento questo è stato fatto.

Un altro problema riguarda l'integrazione tra le strutture organizzative preposte alla pianificazione strategica e le strutture organizzative normali preposte alla gestione settoriale, e in particolare alla pianificazione urbanistica e dei trasporti. Questo è un incastro difficilissimo: il piano strategico viene spesso vissuto dall'interno delle amministrazioni come uno strumento in competizione con gli strumenti della pianificazione e programmazione settoriale anziché come uno strumento per la loro valorizzazione attraverso la messa in coerenza complessiva e lo sviluppo di tutte le sinergie possibili. La possibilità di imporre tale quadro di sintesi alle strutture perveracamente settoriali dipende in larga misura dalla volontà e dalla leadership del sindaco, nonché dalla capacità di costruire le strutture di raccordo; in assenza di questi due necessari elementi, il piano strategico ha poca possibilità di essere realizzato con successo, e finanche di nascere. Devo dire che forse la migliore integrazione l'ho vista in un piano spontaneo, quello della Spezia, e in un piano del Mezzogiorno, quello di Cagliari; in entrambi i casi questo obiettivo è stato perseguito portando i responsabili di settore o di assessorato all'interno delle strutture del piano strategico, in una posizione molto centrale, col compito della costruzione della visione complessiva e della identificazione/selezione dell'insieme dei progetti, coerenti tra loro e con la visione. Quindi dobbiamo ricordare che stiamo parlando di un processo comunque difficile e complesso, in cui non c'è un primo della classe; ci sono tanti elementi di eccellenza presenti in diversi piani, ma tutti hanno mostrato alcuni limiti di efficienza interna e di efficacia.

Il secondo problema da tenere presente è il punto di partenza: nel Mezzogiorno non sono stati fatti spontaneamente piani strategici se non in un caso, quello di Barletta, che in solitudine, per intuizione del suo sindaco, ha cominciato questo tipo di processo. Anche in questo caso

dobbiamo ricordare che spontaneamente non c'è stata una utilizzazione da parte delle amministrazioni e da parte dei sindaci, di questo strumento che era disponibile e ben noto all'interno degli strumenti utilizzabili. Perché? Probabilmente per un insieme di ragioni: maggiore distanza culturale rispetto alle pratiche di pianificazione e gestione del territorio presenti a livello internazionale; minore attenzione per processi realmente partecipativi; minore disponibilità delle strutture amministrative e gestionali ad impegnarsi in uno strumento ulteriore, non obbligatorio, di gestione territoriale; maggiore predisposizione degli interessi organizzati per relazioni dirette con il mondo politico, locale, regionale e nazionale, piuttosto che per relazioni mediate dalla costruzione trasparente di piani condivisi e partecipati; maggiore possibilità storica per gli stessi interessi di utilizzare provvidenze esterne a supporto della loro azione anziché contare esclusive mente sulle sinergie interne potenziali.

Questo elemento, unito a quanto dicevo prima sulla difficoltà intrinseca di gestione di questi processi, ci porta a dire che sono elevati nel Mezzogiorno i rischi di fallimento o di realizzazione solo parziale di questa tipologia di intervento.

Ho cercato di organizzare in sette punti le mie riflessioni sulle specificità e le performance dei piani strategici nel Mezzogiorno.

1) Primo: i piani strategici nel sud nascono su sollecitazione esterna e su incentivo esterno, anziché in modo spontaneo, come ho già detto. Questo è un elemento positivo perché il fatto di aver facilitato il reperimento delle risorse per realizzare il piano significa molto e facilita molto il processo: aumenta infatti l'incentivo a partecipare e a raggiungere un consenso su priorità e contenuti.

Questo fatto poi consente di introdurre più facilmente alcune innovazioni. Ne cito solo due. In molte regioni si è proposto che i piani strategici fossero di area vasta, intercomunali, specie allorché si trattava di città di piccola e media dimensione: si tratta di una grande innovazione istituzionale nel panorama della pianificazione strategica. Possiamo dire che nessuno dei piani strategici cosiddetti spontanei è stato veramente di area vasta, salvo uno, quello lanciato dalla Provincia di Trento<sup>15</sup>, e anche quello

---

<sup>15</sup>Il piano cosiddetto TxT – Trentini per il Trentino, è stato realizzato negli anni 2005-2006 con ampia partecipazione di interessi organizzati, associazioni e cittadini in alcune grandi sub-aree della provincia; i risultati da un punto di vista progettuale non sono tuttavia stati eclatanti.

della Spezia dove la provincia ha avuto un ruolo abbastanza importante e si sono realizzati interessanti progetti di area vasta (la leadership in questo ultimo caso era comunque strettamente ancorata al comune capoluogo). La seconda innovazione è stata realizzata attraverso l'integrazione fra piani strategici e piani urbani della mobilità, una integrazione richiesta dal Ministero delle Infrastrutture sulla base di una precedente intuizione secondo cui l'intervento sulla mobilità costituisce uno degli strumenti più forti di implementazione di una visione complessiva territoriale. Purtroppo questa integrazione, voluta e imposta formalmente, non ha dato in genere alcun frutto: sono stati realizzati due tipi di documenti del tutto autonomi l'uno dall'altro (salvo di nuovo alcuni casi meritevoli, come quello del piano dell'Ofanto in cui questa integrazione c'è stata).

Tornando agli effetti della sollecitazione esterna alla realizzazione dei piani strategici, troviamo anche un elemento negativo: il fatto che fare il piano diventa un obiettivo a sé, una azione fra le tante possibili per realizzare la quale esistono delle risorse; perché dunque non realizzarlo? Ma l'urgenza, la finalizzazione iniziale che c'è stata nei casi cosiddetti spontanei, cioè la necessità di rispondere ad un problema reale (economico, territoriale, politico) era fondamentale. Nel caso del Mezzogiorno, pur in presenza di ampi elementi di debolezza e di crisi in molti territori, non si era mai pensato di ricorrere allo strumento del piano strategico; vi si è pensato solo su sollecitazione esterna. In questo caso il piano rischia facilmente di diventare uno strumento autoreferenziale, scarsamente finalizzato.

Nel caso dei piani strategici spontanei, per definizione essi sono nati perché qualcuno ci ha creduto, li ha voluti, ha costruito consenso attorno alla loro necessità e utilità, e nel percorso di realizzazione tale consenso si è rafforzato fino a permettere la costruzione di progetti integrati, condivisi, supportati da istituzioni ed enti diversi. Nel caso dei piani "artificiali", questo elemento viene meno: ho incontrato casi in cui i sindaci non ci hanno veramente creduto o non hanno cercato di capire davvero cosa fossero questi piani strategici e a cosa potessero davvero servire. Lo chiamerei un *difetto di leadership*, un elemento che è invece assolutamente necessario per realizzare un piano strategico di successo e che naturalmente esiste, anche se non sempre si è poi evidenziato fino in fondo, nei piani strategici cosiddetti spontanei.

2) Secondo: non solo nel Mezzogiorno i piani sono stati incentivati e realizzati a costo zero per le amministrazioni locali, ma una grande opzione

è stata aggiunta, quella di legare la progettualità espressa dal piano ai finanziamenti europei. Anche in questo senso vedo l'elemento positivo e l'elemento negativo. L'elemento positivo è chiaro: se si dà questo incentivo forte in termini di realizzabilità effettiva ad un processo di per sé virtuoso, la sua efficacia può essere altamente enfatizzata; il partenariato con gli interessi e le associazioni è facilitato perché è chiaro l'incentivo che ogni partner può ritenere dalla partecipazione al processo. L'elemento negativo che ho visto è che in parallelo si incentiva anche la frammentazione della progettualità, perché ogni partner pensa prevalentemente ai suoi progetti, si interessa poco a quelli altrui, cerca alleanze per rafforzare la priorità dei suoi progetti e l'elemento della coerenza complessiva rischia di perdersi; la visione complessiva, anziché sostanzarsi in un complesso integrato di progetti, si frammenta in una lista di progetti singoli che è esattamente quello che l'Unione Europea voleva evitare. E naturalmente la presenza di una pluralità di Comuni nelle aree vaste amplifica questo rischio. Lo chiamerei un *difetto di coerenza*. Se nei piani spontanei l'assenza di risorse può rendere il piano strategico poco efficace perché le risorse vanno trovate all'interno, attraverso la responsabilizzazione dei partner pubblici e privati, la presenza di risorse rende il piano strategico poco efficiente da un punto di vista dell'integrazione dei progetti.

3) Terzo punto, che discende dai primi due: se il piano diventa da una parte autoreferenziale e fa a meno di una forte leadership – l'iniziatore non è un "maire stratège" come dicono i francesi, non è un sindaco stratega che ha fortemente voluto il piano – allora diventa più difficile l'integrazione fra piano strategico e strutture tecniche e gestionali, e in conseguenza più debole la progettualità espressa. In conseguenza, aumentano le possibilità che il piano resti un esercizio retorico, o un puro meccanismo relazionale elitista. Può succedere infatti che l'alto livello delle élites territoriali si accordi o cerchi di accordarsi su una visione del futuro ed alcuni progetti collegati ad essa, ma che le strutture che dovranno gestire e realizzare il piano rimangano staccate, non interessate, talvolta avverse. Quante volte ho sentito le strutture settoriali delegittimare il piano strategico per difendere la loro autonomia nella gestione delle competenze istituzionali, progettuali e realizzative, sorde alla necessità di una coerenza superiore, con il risultato di staccare le decisioni trasportistiche da quelle localizzative, le decisioni insediative dagli obiettivi ambientali, le potenzialità economico-funzionali dalle migliori condizioni localizzative-

territoriali. Sorge in questo caso dunque il rischio di un *difetto di organizzazione*, ben visibile, naturalmente con luci ed ombre, ovunque.

4) Quarto punto, sul partenariato: allorché non esistono risorse esterne, è il piano che crea valore aggiunto dall'interno, dalla buona progettualità, dalle sinergie tra progetti, dalle profittabilità che scaturiscono dalla realizzazione simultanea di progetti complementari. Si dà luogo a quello che in economia regionale si chiama lo "sviluppo generativo": si crea un valore aggiunto dalla sinergia, dalla coerenza fra le diverse progettualità. Allorché invece esistono risorse esterne, molto spesso lo sviluppo che si determina è quello che viene chiamato lo "sviluppo distributivo", una sorta di gioco a somma zero in cui il problema per ciascun partner è come tirare dalla propria parte le risorse esistenti e non quello di come realizzare buona progettualità, forte integrazione e sinergie tra progetti (un processo comunque faticosissimo). Lo chiamerei un *difetto di sinergia potenziale*.

5) Quinto punto: la responsabilità. Nella pianificazione strategica esistono due rischi maggiori, legati fra loro, che ne minano l'attrattività: il rischio di costruire un "libro dei sogni", con liste di progetti improbabili che risulta difficile assegnare a chiari attori, e il rischio della non-economicità dei progetti proposti e condivisi. Per questo nelle giuste pratiche di pianificazione strategica si richiede una responsabilità esplicita dei partner proponenti, sia pubblici che privati, non solo nella fase di proposta ma anche in quelle successive del disegno, della gestione e del finanziamento del progetto. Questa assunzione di responsabilità evita il rischio del "libro dei sogni" e in parte il secondo rischio della non-economicità, soprattutto se accompagnata da un processo tecnico di valutazione dei progetti stessi. Nei piani fin qui avviati nel Mezzogiorno questa responsabilità è risultata assai limitata, e quasi nulla se riferita al finanziamento dei progetti – una condizione molto espressiva dell'attitudine delle classi dirigenti private in quest'area. Il rischio "libro dei sogni" è stato evitato grazie alla necessità di proporre progetti concreti e quasi cantierabili, eligibili e pronti al supporto finanziario europeo; ma non il secondo rischio, per la scarsità del coinvolgimento di capitali privati. Lo chiamerei un *difetto di responsabilizzazione*. Si potrebbe pensare in conseguenza, oltre che a richiedere un giusto co-finanziamento, ad attivare processi veri di valutazione economica e finanziaria; processi comunque assai costosi, se effettuati con diligenza, e soggetti a facili manipolazioni.

6) Sesto punto: se il processo è spontaneo, le forme progettuali e le forme

organizzative di tutto il processo sono le più varie, in genere informali e spesso lasciate all'autorganizzazione locale. Nel momento in cui invece c'è un Ministero o una Regione che mettono risorse nel processo, automaticamente le forme organizzative vengono strutturate in una serie di meccanismi formali, a guardia della qualità del piano ed anche del controllo sull'uso delle risorse. Trattandosi di risorse pubbliche, tali interventi sono del tutto giustificati, ma creano un rischio di burocratizzazione delle procedure. Quante volte le Regioni si sono inventate meccanismi di controllo formale imponendo indicizzazioni e valutazioni di impatto economico-ambientale del tutto fantasiose da applicare ai singoli progetti? Quante volte si è richiesto di quantificare l'apporto del progetto al PIL comunale o intercomunale (che non è nemmeno calcolato dall'Istat, né probabilmente calcolabile)? Lo chiamerei un *difetto di burocratizzazione*.

È proprio per questo che in passato mi sono sempre opposto all'istituzionalizzazione dei piani strategici, alla loro inclusione fra gli strumenti obbligatori di pianificazione e programmazione (ad esempio in sede di riflessione sulla possibile riforma urbanistica nazionale). I piani strategici vanno realizzati solo se servono a un obiettivo preciso, se davvero vogliamo farli e se abbiamo il consenso per farli.

Recentemente, a fronte dell'attacco che stanno subendo le Province, è stato proposto di attribuire loro il compito di realizzare piani strategici. Ho espresso il mio totale disaccordo, in quanto ritengo che le province abbiano un ruolo fondamentale nella pianificazione territoriale e nel coordinamento (e anche qualche cosa di più) della pianificazione urbanistica comunale. Al contrario, mettere insieme pianificazione strategica e ptcp (piani territoriali di coordinamento provinciale) significherebbe fare cattivi ptcp – piani deboli o indeboliti istituzionalmente, che io invece vorrei rafforzare, in quanto non c'è nessun altro ente che può farli, e non certo i Comuni – e insieme fare cattivi piani strategici, se forzati all'interno di regole fisse, attuate da una istituzione debole.

7) Settimo e ultimo punto, l'area vasta. Dicevo in precedenza che si tratta di una innovazione; ma occorre riflettere. Da una parte, occorre ammettere che, per ragioni politico-istituzionali, i sindaci sono effettivamente i leader naturali di queste pianificazioni nel nostro paese, perché hanno un rapporto vero e forte con il territorio, con i cittadini, e sono a capo di un'istituzione forte. D'altra parte, sappiamo tutti che fare un piano strategico

al livello solo comunale è sbagliato. Nel caso dei grandi comuni perché sono troppo grandi e la loro orma va ben al di fuori del confine comunale; nel caso dei piccoli comuni perché non posseggono la massa critica di risorse da mettere in campo per realizzare vere strategie territoriali, efficaci sul loro futuro. Dunque siamo in presenza di un paradosso, e non a caso fin qui i piani strategici spontanei sono stati piani comunali.

Realizzare piani strategici di area vasta aggiunge complessità; aggiunge una necessità cruciale di cooperazione, e quindi anche di leadership. Spesso poi l'area vasta era tale forse da un punto di vista geografico, ma non certo da un punto di vista demografico o economico, con aggregazioni di comuni che non raggiungevano minimamente la massa critica necessaria per realizzare qualunque strategia.

Nel momento in cui il processo diventa di area vasta, si pone un problema di rappresentanza effettiva, e di possibile passaggio dalla governance al government; sorgono nuove difficoltà politiche (come raggiungere accordi intercomunali fra comuni con maggioranze politiche differenziate; come pesare il ruolo di comuni di diversa dimensione) e sorgono problemi organizzativi (come integrare le strutture amministrative e gestionali, che a questo punto sono le strutture di diversi comuni che dovrebbero collaborare insieme oltre che con il piano strategico). Sorgono infine difficoltà di governance multilivello allorché partecipano enti di livello differente; l'area vasta, proprio perché è vasta e magari include un capoluogo metropolitano, può politicamente creare fastidio nei rapporti con le Regioni, per un problema di collocazione del vero potere decisionale – e troviamo molti esempi, anche internazionali, in tal senso. Potrebbe facilmente evidenziarsi una *contraddizione a carattere politico-istituzionale*.

Nell'area vasta occorre necessariamente trovare accordi perché altrimenti non solo non si realizza un gioco a somma positiva, ma il gioco potrebbe addirittura diventare a somma negativa in quanto si potrebbero perdere risorse. I piani realizzati o avviati nel Mezzogiorno sono stati costretti a operare in queste difficili condizioni istituzionali.

Vengo alle mie conclusioni. Il processo di pianificazione strategica nel Mezzogiorno mi pare un processo abbastanza difficile per le ragioni che ho detto. Si sommano difficoltà intrinseche allo strumento con difficoltà territoriali che fin qui hanno impedito l'avvio di piani "spontanei", prima della legge di supporto e di incentivo. La presenza di un supporto pubblico ha certamente in parte fuorviato il percorso dei piani rispetto a una

best practice internazionale. Ci sono comunque buone esperienze, da individuare e prendere a modello.

Anche nel caso di piani che oggi definirei fallimentari si sono create novità: si è verificata una crescita della consapevolezza delle potenzialità del piano, anche se esso non ha fin qui realizzato grandi cose; si è incominciato a pensare in grande, guardando avanti e iniziando a considerare un futuro possibile; si è iniziato ad agire in modo trasparente, con l'obbligo per ciascun partner di giustificare le sue proposte e di vederle valutate comparativamente ad altre; si è verificato un salto culturale talora rilevante, nella consapevolezza dei cittadini, attivati in processi partecipati di discussione collettiva, nonché nella cultura delle amministrazioni. Quindi concludo dicendo che queste esperienze, pur nelle presenti difficoltà, devono continuare; che occorre rafforzare i processi di apprendimento sia di tipo culturale che di tipo politico e organizzativo. Se si interrompesse questo processo avremmo sprecato in larga misura le risorse che vi abbiamo fin qui dedicato. Naturalmente non dobbiamo nasconderci le difficoltà, le possibilità di fallimento e cercare dei rimedi; e questo significa parlarci chiaro, come nel mio piccolo ho cercato di fare.

Finito di stampare  
nel mese di gennaio 2010  
dalla Tipografia Il Bandino  
di Firenze