



La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI

La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori è uno dei temi su cui le amministrazioni pubbliche locali hanno posto maggiore attenzione negli ultimi anni.

L'idea di fondo è che a livello locale occorre saper *leggere* il proprio territorio, selezionare le priorità di intervento sostenibili e guidare intorno a queste priorità le risorse pubbliche e private. In questo processo le amministrazioni pubbliche sono fondamentali, perché devono necessariamente svolgere un ruolo di regia nel garantire la costruzione di una visione condivisa e la realizzazione di un percorso che tenga conto dell'interesse generale della comunità di riferimento. Il piano strategico è uno strumento che può favorire la cooperazione degli attori locali per lo sviluppo. Il presente manuale è rivolto, innanzitutto, a tutti coloro che nell'ambito delle amministrazioni pubbliche svolgono un ruolo di governo e di direzione (amministratori, direttori generali, dirigenti apicali) e che hanno per primi il compito e la responsabilità di elaborare indirizzi e formulare strategie per il futuro dei territori. L'obiettivo è fornire un orientamento su come impostare un percorso di pianificazione strategica efficace, che non sia una semplice agenda di progetti, ma l'esito di un vero percorso di ripensamento e di rilancio dei territori. Inoltre, il manuale si rivolge anche a tutti gli altri soggetti pubblici e privati del mondo locale, che svolgono un ruolo comprimario nei processi di pianificazione strategica. È opportuno far comprendere che il piano strategico a livello locale non è il piano *del comune*, ma il piano della città, del territorio, di cui sono titolari e artefici tutti i soggetti che vi operano.

Il manuale è stato realizzato nell'ambito dei Laboratori di innovazione del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con la Rete delle città strategiche (Recs).

Hanno contribuito alla stesura del volume:

ANGELO TANESE, già responsabile dei Laboratori di innovazione del Programma Cantieri, ha curato la stesura del volume ed è coautore del capitolo 5;

EMILIANO DI FILIPPO, team di coordinamento dei Laboratori di innovazione del Programma Cantieri, ha curato la stesura del volume e lo studio dei casi;

RUTH RENNIE, team di coordinamento dei Laboratori di innovazione del Programma Cantieri, ha curato la stesura del volume ed è coautrice del capitolo 5;

GASTONE AVE, Università di Ferrara, è autore dei capitoli 2 e 3 e del paragrafo 4.1 e coautore dei paragrafi 1.3 e 4.2;

ROBERTO CAMAGNI, Politecnico di Milano, è autore del paragrafo 1.1 e coautore del paragrafo 1.3;

PAOLO PERULLI, Università del Piemonte Orientale, è autore del paragrafo 1.2;

FRANCESCO KARRER e SAVERIO SANTANGELO, Università La Sapienza di Roma, sono coautori del paragrafo 1.4;

RAFFAELE PARLANGELI, Comune di Lecce, è autore del paragrafo 1.5;

LUCA FONDACCI, Università di Ferrara, è coautore del paragrafo 3.4;

NICOLETTA LEVI, Regione Emilia Romagna, è coautrice del paragrafo 3.7;

BRUNO DENTE, Politecnico di Milano, TURIDDO ROBERTO PUGLIESE, Comune di Venezia e ELISA ROSSO, Associazione Torino Internazionale, sono coautori dei paragrafi 4.2, 4.3 e 4.4;

MICHELE BERTOLA, Comune di Cesena, è coautore del paragrafo 5.3;

Hanno realizzato i box relativi allo studio dei casi:

SANTA SCOMMEGNA e ROSA ANNA ASSELTÀ, Comune di Barletta; CRISTINA PIEROTTI, Comune di Bolzano; SALVATORE ZINNA, Comune di Catania; DANIELA ORI, Associazione Comuni Copparese; RAFFAELLA FLORIO e LISA CECCHINI, Associazione Piano Strategico Area Metropolitana Fiorentina; GIOVANNI MELE, Provincia di Milano; ANTONELLA CASTELLANI, Comune di Perugia; FIORENZA MARTUFI, Comune di Pesaro; PIER LUIGI FUSONI, Comune della Spezia; GIORGIO ANTONIACOMI e CLARA CAMPESTRINI, Comune di Trento; GIANCARLO DE NARDI, Provincia di Treviso; MARIA CRISTINA BORDIN e DENNIS WELLINGTON, Comune di Venezia; MARIA GALLO, Comune di Verona; BRUNO CATTERO, Università del Piemonte Orientale.



A CURA DI ANGELO TANESE, EMILIANO DI FILIPPO, RUTH RENNIE

La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI**



Rubbettino

Si desidera esprimere un sincero ringraziamento per il contributo offerto all'elaborazione delle idee e delle indicazioni contenute in questo manuale a tutti i partecipanti al laboratorio sulla pianificazione strategica dei territori del Programma Cantieri. Oltre a coloro che hanno contribuito alla stesura del manuale, il nostro ringraziamento va a Maria Elena Casentini del Comune della Spezia, Emanuele Daluiso di Euroidees, Marco Magrassi del Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Giuseppe Gioioso del Formez, Maurizio Pesci del Comune di Ferrara, Valeria Tocchi del Comune di Perugia, Pierfranco Pellizzetti dell'Università degli studi di Genova e Leonardo Michele Lo Tufo della Provincia di Salerno.

Un ringraziamento particolare va a Pia Marconi, già direttore generale dell'Uipa, a Renato Tasca e Paolo Testa, responsabili del team di coordinamento del Programma Cantieri, a Vanessa Valastro e a tutto lo staff del Programma Cantieri.

Indice

Presentazione di Federico Basilica	7
Introduzione	11
1. Cos'è e a cosa serve un piano strategico	15
1.1 Per una definizione di pianificazione strategica	15
1.2 Tipologie e contesti territoriali dei piani strategici	25
1.3 A quali problemi la pianificazione strategica può dare risposta	34
1.4 Il rapporto tra il piano strategico e gli altri strumenti di pianificazione territoriale	41
1.5 Il rapporto tra il piano strategico e la nuova programmazione comunitaria	47
2. Il processo di pianificazione strategica	57
2.1 La motivazione iniziale e la leadership	59
2.2 La mobilitazione degli attori	74
2.3 L'organizzazione del processo	90
2.4 Le risorse	97
3. La costruzione del piano	104
3.1 La costruzione della visione strategica	105
3.2 La partecipazione degli <i>stakeholder</i>	115
3.3 Gli strumenti di supporto alle decisioni	121
3.4 La definizione delle linee strategiche e delle azioni di piano	129
3.5 La stesura e la produzione del documento	137
3.6 L'approvazione del piano	141
3.7 La comunicazione del piano strategico	142

4. Attuazione, monitoraggio e valutazione del piano strategico	152
4.1 Come impostare la fase di attuazione del piano strategico	152
4.2 L'importanza del monitoraggio, della rendicontazione e della valutazione del piano strategico e dei progetti	165
4.3 Misurare il processo del piano strategico e gli esiti conseguiti	173
4.4 Costruire un sistema di monitoraggio e valutazione	181
5. Pianificazione strategica e cambiamento organizzativo	189
5.1 Collegare il piano strategico alle capacità di innovazione nelle amministrazioni locali	189
5.2 Orientare l'amministrazione verso un ruolo di <i>governance</i> locale	194
5.3 Creare un'amministrazione strategica	202

Presentazione

Le profonde trasformazioni di ordine economico e sociale in atto nella nostra società stanno rendendo sempre più complesso il compito fondamentale di governo dei territori che fa capo alle amministrazioni pubbliche. Per fronteggiare le nuove sfide imposte dalle rapide evoluzioni della tecnologia e dalle crescenti dinamiche del mercato globalizzato, in tutti i Paesi avanzati si stanno diffondendo nuove e articolate strategie di pianificazione integrata e negoziata tra attori pubblici e privati, delle strategie di sviluppo e dei processi di innovazione.

Si tratta di nuovi modelli di programmazione e progettazione delle funzioni pubbliche e degli interventi; modelli costruiti attorno a processi più aperti ed efficaci di coordinamento tra tutti i soggetti istituzionali (delle associazioni di categoria e sindacali e di tutto il variegato mondo locale *for profit* e *non profit*). Il loro scopo fondamentale è quello di individuare le principali scelte su cui puntare per garantire crescita economica e sostenibilità sociale in un'ottica di medio-lungo periodo.

Le città e, più in generale, i territori diventano sempre più difficili da governare, poiché si fanno più complesse le relazioni tra le diverse funzioni economiche e sociali che le amministrazioni territoriali sono chiamate a svolgere, in un contesto di dinamiche produttive e collettive che si va a sua volta, come detto, progressivamente complicando.

Per rispondere a tali esigenze e far fronte alle diverse sollecitazioni che provengono

dalla società, le amministrazioni pubbliche, ma ancora una volta soprattutto gli enti territoriali, si stanno progressivamente adattando a svolgere un nuovo ruolo.

Sono chiamate a riflettere maggiormente sul futuro del proprio territorio, superando una antica tendenza a sviluppare azioni soltanto a breve termine; sono indotte a puntare a costruire con gli altri attori dell'arena pubblica visioni e percorsi di sviluppo realistici e sostenibili.

Emerge così per gli enti locali, a fianco del tradizionale ruolo di produzione di servizi indispensabili al benessere collettivo, anche un nuovo ma più strategico ruolo di regia dei processi decisionali e programmatori, complesso e articolato, che li obbliga ad agire attraverso lo sviluppo di disegni orientati a generare decisioni e azioni condivise e a promuovere comportamenti coerenti anche da parte degli attori non istituzionali.

Negli ultimi anni, in questo senso, i processi di pianificazione strategica hanno ricevuto un'attenzione crescente da parte di alcune città italiane, anche sulla scorta di esempi di successo sviluppati all'estero, come metodo idoneo a sviluppare nuove forme di *governance* urbana e territoriale.

Il piano strategico sembra rispondere efficacemente a una domanda economica e sociale che non trovava più risposte nelle procedure di pianificazione e programmazione classiche: un piano orientato a integrare azioni socio-economiche più che a regolare l'uso del suolo.

Nello specifico, i piani strategici adottati recentemente da alcune amministrazioni locali italiane, peraltro in modo volontario e con metodi spesso assai diversi, hanno evidenziato, nondimeno, degli elementi di fondo comuni: il coinvolgimento ampio di soggetti pubblici e privati; la ricerca di interessi comuni in una visione che integra, ma non nega, la natura multilaterale (e talvolta perfino conflittuale) degli interessi degli attori del territorio; una dimensione spaziale che difficilmente coincide con i rigidi confini formali dell'amministrazione; il superamento della frammentazione istituzionale degli interventi (o quanto meno il tentativo di fronteggiarla).

Una delle ragioni del forte interesse che si va concentrando su questo strumento è rappresentata proprio dalla consapevolezza della ineludibile necessità di riportare al centro dell'azione pubblica una visione esplicita dell'interesse collettivo. Interesse, però, da definire non in maniera astratta e aprioristica, ma al contrario in modo concreto e relazionale, attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti del territorio, e non più solo dall'amministrazione o di qualche gruppo di esperti.

In questo senso, l'introduzione di nuovi modelli e strumenti di pianificazione territoriale può rappresentare un'occasione per le amministrazioni locali di dotarsi di metodologie che possono rivelarsi più efficaci, più in generale, nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche.

Metodologie più flessibili e partecipative rispetto a quelle tradizionali, in grado di favorire la costruzione di una visione complessiva dello sviluppo del territorio, di valorizzare il contributo dei molteplici attori, sia pubblici che privati, fornendo un efficace coordinamento di tutte le azioni verso obiettivi comuni e condivisi.

Proprio in questo sforzo di coordinamento sinergico di azioni distinte ma convergenti, d'altra parte, si compendia quella profonda trasformazione del ruolo e del modo di essere dei poteri pubblici (e in particolare degli enti locali) che si è soliti riassumere con l'espressione *governance*; termine che nel lessico politologico e amministrativo sostituisce sempre più il vecchio termine *government*; che, viceversa, valeva a sintetizzare il loro tradizionale modo di essere, ancora importante ma non più esaustivo di tutte le attese degli attori sociali.

Consapevole della centralità di questa nuova tematica, il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito del Programma Cantieri, ha realizzato il laboratorio di innovazione sul tema della *pianificazione strategica dei territori* che la ha affrontata proponendo delle chiavi di lettura e delle possibili soluzioni operative, ancora una volta non in astratto, ma sulla base delle esperienze realizzate da quelle amministrazioni già impegnate a sviluppare, in questi anni, processi di pianificazione e governo condiviso dei territori.

Tutte le riflessioni emerse e gli spunti raccolti sono stati trasfusi nel presente Manuale, che si propone di offrire approcci e strumenti operativi per le amministrazioni pubbliche che vogliono sperimentare o potenziare i processi di pianificazione strategica per il miglioramento della capacità di *governance* e di sviluppo locale.

Si tratta di uno strumento di lavoro rivolto a quanti, in tante amministrazioni, sono già in prima fila nella sperimentazione di soluzioni efficaci su questo che è uno dei principali temi di frontiera rispetto alla modernizzazione del nostro sistema amministrativo; ma ancor più, a quanti stanno ancora concependo le soluzioni e i percorsi più utili ad adottare questa nuova modalità di *governance* pubblica.

Il Dipartimento, con queste pagine, intende infatti affermare la centralità dei nuovi strumenti di pianificazione rispetto alla problematica della più complessiva crescita *di sistema* delle collettività territoriali; ma riconfermando, in concreto, la necessità di ricercare assieme alle amministrazioni dei diversi livelli di governo le soluzioni più utili per costruire assetti organizzativi più avanzati per il nostro sistema amministrativo.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

L'utilizzo di logiche e strumenti di pianificazione strategica nel governo locale in Italia si colloca in linea con una delle cinque priorità per il cambiamento delle amministrazioni pubbliche indicate nel volume *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, elaborato nel 2002 nell'ambito del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica: ovvero, la priorità consistente nel rafforzare il *policy making*: “è importante che le amministrazioni migliorino la capacità di svolgere in modo adeguato la propria missione istituzionale, che è quella di progettare e attuare le politiche pubbliche”.

Il piano strategico fornisce una risposta efficace a questa esigenza; da un lato, perché consente di superare un approccio semplicemente reattivo e contingente alla lettura dei problemi della collettività e alla presa delle decisioni (la dimensione di *piano*); dall'altro, perché incorpora nel processo di pianificazione stesso le forme di flessibilità e di coinvolgimento degli attori atte a evitare astratte semplificazioni della realtà in visioni troppo deterministiche e/o dirigiste (la dimensione *strategica*).

Negli ultimi anni, in particolare, con l'affermarsi di una maggiore consapevolezza delle esigenze di *governance* urbana e territoriale (come esito sia del processo di decentramento delle competenze che di una crescente necessità di cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti nei diversi settori di intervento), il tema della pianificazione strategica ha assunto accezioni e implicazioni

nuove per le amministrazioni pubbliche. Rispetto agli anni '90, infatti, la pianificazione strategica applicata al governo locale appare meno come uno strumento di derivazione aziendale e che enfatizza la dimensione competitiva dei territori, quanto un processo di costruzione di consenso e cooperazione intorno a una visione, a uno scenario da realizzare per uno sviluppo integrato del sistema locale. Più una risposta al fabbisogno di apprendimento e di coesione sociale che non una mera operazione di marketing territoriale.

La testimonianza di questa nuova impostazione è data innanzitutto dai recenti piani strategici di alcune città italiane, che pongono al centro del processo la costruzione di una visione condivisa e costruita del territorio; ma anche, più in generale, dall'accezione fortemente processuale e inclusiva che assume sempre più la programmazione settoriale (i piani per la salute, i piani sociali, i processi di Agenda 21, ecc.). Sono segnali, seppur ancora circoscritti ad alcune realtà locali, di nuove modalità di intendere la costruzione delle decisioni che riguardano l'interesse della collettività.

Il piano strategico è visto più come lo strumento permanente di supporto alla costruzione progressiva di una visione e di un progetto comune che non come un documento o un patto chiuso una volta per tutte. In questa prospettiva, il suo carattere processuale e per certi versi sperimentale diviene una caratteristica strutturale; il piano è una cornice, un luogo (fisico e virtuale), un filo

che lega e tenta di armonizzare i diversi ambiti di programmazione settoriale e le subreti di relazioni sottostanti le diverse politiche di intervento (sviluppo economico, sicurezza, ambiente, salute, cultura, ecc.).

Sulla base di queste premesse, il Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica già nel novembre del 2004, nel quadro del proprio progetto di formazione manageriale, ha realizzato un Forum dell'Alta Direzione sul tema *La pianificazione strategica delle città, delle province, delle regioni*; una occasione di riflessione e confronto sul tema tra dirigenti pubblici ed esperti di rilievo nazionale e internazionale. Successivamente, Cantieri ha avviato un specifico laboratorio sulla pianificazione strategica dei territori.

Il manuale è il risultato delle attività di questo laboratorio, che non si è proposto di *modellizzare* in modo rigido e prescrittivo le modalità di realizzazione del piano strategico, ma di fornire alle amministrazioni interessate gli elementi per capire il significato e le implicazioni profonde di un percorso di pianificazione strategica, e al tempo stesso di orientarle nella sperimentazione di un metodo, fornendo indicazioni e suggerimenti utili sugli aspetti da presidiare per garantire il successo e/o evitare il fallimento dell'iniziativa.

Alle attività del laboratorio, realizzato in collaborazione con la Recs (la Rete delle città strategiche, associazione nata nel 2003 tra le amministrazioni che per prime hanno realizzato dei piani strategici in Italia, e che si propone di favorire la diffusione delle buone pratiche e una riflessione critica sull'argomento) hanno partecipato attivamente i referenti di sedici amministrazioni locali e un pool di esperti di ambiti disciplinari differenti, tra urbanisti, economisti, sociologi e politologi.

Il manuale è articolato in tre parti. La prima (capitolo 1) si propone di chiarire in via preliminare caratteristiche peculiari, significato e ragioni per l'adozione di un piano strategico territoriale; la seconda (capitoli 2, 3 e 4) approfondisce in modo più operativo le diverse fasi del processo di pianificazione, dalla preparazione, all'elaborazione, stesura, attuazione e monitoraggio del piano; la terza e ultima parte (capitolo 5) pone in evidenza le implicazioni di un processo di pianificazione strategica all'interno delle amministrazioni locali e, più in generale, le relazioni tra il piano strategico e le capacità di innovazione e di cambiamento organizzativo e culturale.

1. Cos'è e a cosa serve un piano strategico

1.1 Per una definizione di pianificazione strategica

1.1.1 La pianificazione strategica come modello di *governance* territoriale

La pianificazione strategica costituisce una delle più rilevanti innovazioni nella *governance* urbana e territoriale emerse negli ultimi vent'anni.

In ambito urbano, possiamo definire con l'Ocse la *governance* come "il processo attraverso il quale i cittadini risolvono collettivamente i loro problemi e affrontano le necessità della società, usando il governo come strumento"¹. Tuttavia, afferma sempre l'Ocse, nella maggior parte delle grandi aree urbane dei paesi avanzati le strutture di *governance* appaiono oggi non adatte ai nuovi compiti, che sono quelli di assicurare al tempo stesso prosperità economica, coesione sociale, sostenibilità ambientale e partecipazione dei cittadini. I problemi da affrontare riguardano la frammentazione delle istituzioni pubbliche locali, la mancata corrispondenza fra ambiti territoriali in termini amministrativi e funzionali, i limiti delle risorse finanziarie disponibili e la mancanza di processi decisionali trasparenti, responsabili e *accountable* nei confronti dei cittadini².

A fronte della crescente complessità del governo territoriale, conseguente all'analoga complessità del contesto globale e alla moltiplicazione e alla frammentazione degli attori, istituzionali e non, sulla scena decisionale, il metodo della pianificazione strategica si è imposto come modello di riferimento per sperimentare una nuova forma di *governance* territoriale.

1. Oecd, *The reform of metropolitan governance*, 2000.

2. Sul tema dell'*accountability* e della responsabilità sociale in ambito pubblico, cfr. *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche* (a cura di A. Tanese), Dipartimento della Funzione Pubblica - Programma Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

Il piano strategico di Torino

Il piano strategico è un processo di definizione di una visione del futuro dell'area e di obiettivi e azioni per attuarla in modo condiviso e concertato tra attori locali. Ha un carattere intersettoriale e interistituzionale, nel senso che il suo scopo è di favorire il coordinamento tra attori, soggetti, decisioni, e la crescita di modalità cooperative nel *policy making*. In questo modo permette di costruire e verificare la coerenza tra azioni di diversi soggetti locali, sia pubblici, sia privati.

Costituisce quindi sia un programma di azioni da realizzare, una visione di riferimento in cui gli attori locali si possano riconoscere, sia un'arena per lo scambio di informazioni e la condivisione di proposte.

Il piano strategico come patto per lo sviluppo dell'area perugina

Il piano strategico è uno strumento di pianificazione partecipata e condivisa che offre un contributo di analisi e di proposte elaborate e discusse congiuntamente dai principali soggetti pubblici e privati presenti nell'area del perugino. Costituendo un *patto* tra coloro che hanno responsabilità sia in campo pubblico, sia privato, costituisce un incentivo per far convergere verso una finalità comune gli sforzi dei principali soggetti decisionali dell'area (enti locali, enti pubblici, aziende, associazioni e organismi di rappresentanza degli interessi privati) su alcuni grandi temi.

È uno strumento che ha il compito di orientare lo sviluppo nell'arco del decennio 2003-2013.

Le finalità del piano strategico di Bolzano

Il piano strategico vuole rispondere alle esigenze di realizzazione di un modello complessivo di governo strategico del Comune, partecipato, continuativo e misurabile, di uno sviluppo manageriale della organizzazione attraverso la definizione di una rappresentazione condivisa del futuro della città, non settoriale, ma comprensiva e a lungo termine. La finalità generale è di sviluppare una rappresentazione di lungo periodo della città attraverso l'individuazione e la definizione del possibile posizionamento internazionale della città con l'attivazione di obiettivi strategici condivisi, secondo un metodo che superi l'approccio *top down* come implementazione delle politiche e il metodo *bottom up* come raccolta delle istanze dal basso, ma che si configuri come un modello di tipo reticolare che si richiami alla rete di attori che si crea durante la redazione del piano e con una visione per il futuro all'insegna della sussidiarietà propositiva finalizzata non solo a un dialogo preventivo e di solo ascolto, ma ispirata a un metodo strutturato orientato alla soluzione dei conflitti, e all'identificazione dei problemi, dei bisogni e dei beneficiari.

Il miglioramento della *governance* urbana e metropolitana non riguarda solo la riforma delle istituzioni e della finanza locale, ma anche il cambiamento di sensibilità e di culture di governo nonché l'apertura del processo a nuovi attori e ai diversi *stakeholder* locali. La pianificazione strategica richiede in questo senso anche un lungo processo di cambiamento culturale e politico, di crescita di coscienza civica e di identificazione di nuove forme organizzative e decisionali.

1.1.2 L'evoluzione della pianificazione strategica dei territori

Il modello di pianificazione strategica cui facciamo riferimento è emerso storicamente da un lungo processo evolutivo svoltosi a livello internazionale, che la letteratura suddivide in tre fasi, rappresentate da tre specifiche *famiglie* di piani strategici³:

1. *i piani "di struttura"*, nati dall'esperienza inglese ma anche francese degli anni '60 e '70, volti a individuare, a cura di una tecnologia lungimirante e attenta all'efficienza e alla qualità territoriale, le grandi infrastrutture *strategiche* e le rilevanti macro-decisioni sugli usi del suolo. Gli ambiti fondamentali dei piani così concepiti sono dunque l'individuazione dei territori urbanizzabili e delle aree di salvaguardia agricola e paesistica, la definizione della rete delle grandi infrastrutture di trasporti e la localizzazione delle funzioni di rilevanza metropolitana;
2. *i piani strategici a carattere aziendale*, realizzati inizialmente in alcune città del Nord America e successivamente in Europa nel corso degli anni '80, caratterizzati dall'applicazione alla pianificazione territoriale di metodi, linguaggi e analogie tratte dalla pianificazione delle grandi *corporation*. Questi piani hanno la visione di lungo periodo, la rilevanza dell'analisi del contesto, il ruolo motore della leadership, la sinergia fra le decisioni successive dei singoli attori una volta definito il percorso migliore, il carattere iterativo del processo nel momento in cui si siano verificati mutamenti di contesto. Questa famiglia di piani strategici si afferma in un contesto di profondo cambiamento delle dinamiche urbane determinato dall'affermarsi del paradigma delle tecnologie dell'informazione, dalla crescente globalizzazione economica e dalla conseguente acuta competizione fra città. La sfida che si impone alle città consiste nel sapere produrre decisioni rapide e fattive, migliorando il coordinamento e la concertazione fra attori e, soprattutto, valorizzando le occasioni di partenariato pubblico-privato;
3. *i piani strategici di "terza generazione"*, orientati alla costruzione di una *visione* condivisa del futuro e al suo perseguimento attraverso *reti* di cooperazione: fra attori pubblici, fra attori privati, fra pubblico e privato, ma anche fra città diverse, unite dal perseguimento di possibili sinergie e complementarità. Una pianificazione che non vede più solo il partenariato pubblico-privato come fondamentale, ma anche un'ampia partecipazione dei cittadini, realizzata con mezzi diversi. Questa terza famiglia di piani strategici, che comincia a configurarsi negli anni '90, appare profondamente

3. Cfr. M.C. Gibelli, *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*, in F. Curti e M.C. Gibelli, 1996.

influenzata dall'affermarsi di una grande sfida condivisa a livello internazionale: la pianificazione della città sostenibile. Una città, una agglomerazione urbana, non solo attenta all'efficienza delle sue infrastrutture interne e alla competitività esterna, ma anche capace di porre sotto controllo nel lungo periodo i *feedback* negativi derivanti dalla sua crescita fisica ed economica e dal suo metabolismo.

A differenza dei piani di struttura degli anni '60-'70, nei piani strategici di *terza generazione* la *visione* del piano si configura come l'esito di un processo pluralistico e partecipato: aperto cioè alla concertazione fra istituzioni ed enti pubblici e alla negoziazione con gli interessi, e attento all'ascolto dei cittadini. Proponiamo qui una definizione larga e sufficientemente condivisa di pianificazione strategica, derivandola dall'ultima generazione di piani prima descritta.

La pianificazione strategica può essere definita come:

- la costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto;
- un patto fra amministratori, attori, cittadini e partner diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi;
- il coordinamento delle assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti.

Si tratta, dunque, di un metodo e di un processo di pianificazione che:

- privilegia le analisi prospettiche e di scenario;
- riconduce la complessità e la specificità locale a un unico disegno strategico;
- opera in una dimensione apertamente pragmatica, consapevole di agire in un contesto di razionalità limitata, e assume di conseguenza un comportamento dinamico e flessibile nei confronti della definizione degli obiettivi e delle azioni;
- si affida a processi di apprendimento e di revisione iterativi;
- promuove la consultazione e la partecipazione allargata degli interessi e della società civile;
- valuta i progetti sulla base della loro coerenza con la strategia generale e di principi (correnti) di compatibilità urbanistica e di sostenibilità;
- attribuisce rilevanza strategica alle fasi attuative del piano;
- affida ai documenti di piano una funzione eminentemente persuasiva, comunicativa e promozionale⁴.

Il vantaggio del nuovo metodo è quello di fornire una risposta insieme razionale e percorribile alla *crisi del piano* tradizionale: esso infatti consente di uscire dalla contrapposizione paralizzante fra, da una parte, i limiti di carattere cognitivo e le rigidità di carattere attuativo della pianificazione regolativa e, d'altra parte, la irresponsabilità in termini di interesse collettivo delle pratiche puramente deregolative⁵.

4. R. Camagni e D. Mazzonis, *Verso un Piano Strategico per Roma*, Alinea, Firenze, 2002.

5. R. Camagni, *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, in A. Spaziante e T. Pugliese, 2003.

1.1.3 Gli elementi caratterizzanti la pianificazione strategica

Una rete internazionale di studiosi e di amministrazioni locali ha messo a fuoco recentemente gli aspetti più rilevanti di possibili buone pratiche in tema di *governance* urbana e dei processi di pianificazione strategica di questo ultimo tipo⁶. Da questa esperienza, si possono trarre le seguenti sintetiche riflessioni e suggerimenti operativi per individuare gli elementi caratterizzanti il processo di pianificazione strategica: leadership, partenariato e partecipazione.

a. Leadership

Per avviare e per portare a buon fine i processi di pianificazione strategica è richiesta una forte leadership da parte dei leader politici locali, ma anche una rinnovata autorevolezza da parte delle amministrazioni pubbliche. Tale leadership deve basarsi su:

- una legittimazione politica, da parte dei cittadini e del sistema degli attori;
- il riconoscimento esplicito, e non l'occultamento, dell'esistenza di conflitti di interesse, allorché si cerca il consenso sulle scelte;
- una forte trasparenza e *accountability* nei processi decisionali;
- la tensione a costruire visioni realmente condivise e consensuali;
- la ricerca delle modalità per dare *voce* agli interessi non organizzati e più deboli;
- il riconoscimento che i processi di partenariato vanno non solo avviati ma mantenuti: questo perché, per la loro molteplicità e complessità, essi generano alla lunga una *partnership fatigue*, e perciò richiedono adeguati strumenti di management pubblico e capacità di mediazione politica.

b. Partenariato

Partenariato, negoziazione e accordi pubblico-privato sono divenuti la regola nei nuovi modelli di *governance*. Le condizioni affinché tali strumenti contribuiscano effettivamente al miglioramento del benessere collettivo, sembrano essere le seguenti:

- la presenza di mutuo rispetto e fiducia fra i partner;
- la presenza di una sufficiente capacità di management e di negoziazione da parte della pubblica amministrazione;
- la scelta oculata e trasparente dei partner;
- l'utilizzo di strumenti di competizione fra partner potenziali, al fine di limitare i rischi di pratiche monopolistiche o clientelari;
- la formulazione ex ante di poche ma chiare regole del gioco, non soggette a negoziazione;
- la distribuzione trasparente dei compiti e delle responsabilità fra partner, ma anche chiarezza nella distribuzione dei vantaggi fra pubblico e privato;
- l'assunzione di responsabilità da parte della leadership pubblica sui progetti di maggior rilievo, in modo da garantire l'interesse pubblico allorché le negoziazioni con portatori di interessi forti si svolgono al di fuori del controllo delle assemblee elettive;

6. Progetto Interact, 2004.

- il mantenimento in capo alla amministrazione pubblica di un forte potere di valutazione ex ante dei progetti e di monitoraggio ex post della loro realizzazione, comparando impegni e risultati.

c. Partecipazione

Quella della partecipazione dei cittadini alle decisioni nel processo costituisce insieme una sfida, un obiettivo e una condizione di successo della pianificazione strategica stessa. Gli approcci sperimentati in altri paesi da molti anni, almeno al livello di grandi progetti di riqualificazione urbana, e oggi perseguiti anche all'interno delle pratiche italiane di pianificazione strategica, dimostra che l'efficacia dei processi dipende dalla capacità degli attori di potenziare la partecipazione e l'inclusione come strumenti per:

- rafforzare la democrazia;
- fondare la legittimità del potere decisionale pubblico;
- aumentare l'efficienza dei processi decisionali, evitando opposizioni e conflitti nella fase realizzativa;
- risolvere alcuni conflitti di interesse, attraverso la discussione e il confronto pubblici;
- promuovere il senso di appartenenza e di fiducia nelle istituzioni;
- bilanciare il potere degli interessi forti e limitare i rischi di neo-corporativismo nella negoziazione fra pubblico e privato;
- stimolare suggerimenti per la soluzione di problemi locali: i cittadini sono *experience experts*, esperti per esperienza personale, e la loro voce è spesso più significativa di quella di esperti settoriali.

Sono chiari però alcuni limiti dei processi partecipativi o della *democrazia deliberativa*. Guardando le esperienze maturate in questo ambito da parte di diverse amministrazioni sembra lecito affermare che i processi partecipativi:

- sono più efficaci quando trattano di problemi specifici e locali, quando i conflitti di interesse sono minori, e quando la controparte è pubblica;
- tendono a sottovalutare gli interessi collettivi di livello superiore o più ampio (la ben nota sindrome *Nimby, Not in my back yard*)⁷.

Il superamento di questi limiti nei processi di pianificazione strategica richiede cultura e civismo diffusi, opportuni metodi di gestione del dibattito e dell'ascolto, e sensibilità nelle operazioni di interpretazione, sintesi, risposta e interazione.

1.1.4 Le esperienze di pianificazione strategica in Italia

In Italia la pianificazione strategica nel governo locale si afferma relativamente in ritardo, solo nella seconda metà degli anni '90 e con un numero limitato di applicazioni. Possiamo collocare il momento di inizio della riflessione collettiva sulla pianificazione strategica in Italia in un seminario internazionale sul tema *Verso politiche urbane condizionate: approcci strategici alla pianificazione e gestione urbana*, organizzato nel 1995 al Politecnico di Milano⁸.

7. È così definita l'opposizione di comunità locali a certi progetti di interesse generale che sono percepiti come una minaccia per i propri interessi o la propria identità. Per un approfondimento sul tema, cfr. *A più voci*, (a cura di L. Bobbio), Dipartimento Funzione Pubblica, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

8. I risultati dell'incontro sono stati pubblicati in *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, a cura di F. Curti e M.C. Gibelli, Alinea, Firenze, 1996.

Negli ultimi anni le esperienze di pianificazione strategica hanno subito una forte accelerazione: accanto alle città *pioniere* in quest'ambito come Torino, La Spezia e Genova si sono, infatti, aggiunte numerose città che hanno realizzato il loro primo piano strategico.

Altre città e altri territori, infine, si stanno oggi avviando sulla stessa strada anche attraverso l'interesse e il supporto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha promosso la diffusione dei piani strategici.

Tabella 1.1 Le esperienze italiane di pianificazione strategica

Anno di inizio del processo di pianificazione strategica	Città capofila nella preparazione del piano
1998	Torino Roma
1999	La Spezia Genova Sesto San Giovanni Varese
2000	Firenze Trento Venezia Piacenza
2001	Pesaro
2002	Copparo Perugia
2003	Cuneo Verona Vercelli Catania
2004	Barletta Bolzano Jesi Gorizia Prato Terni
2005	Lecce Milano Treviso
Altre città in cui si segnalano iniziative di pianificazione strategica	Napoli Bari Assisi Caserta Reggio Emilia Carbonia

Dalla tabella si evince come si siano sviluppate le pratiche di pianificazione strategica in Italia negli ultimi anni. Nella maggioranza dei casi è stato prodotto e approvato un piano strategico del territorio.

Alcune delle prime città ad avviare processi di pianificazione, si trovano oggi in una seconda fase di aggiornamento strategico e preparazione di un nuovo piano (per esempio, Torino, La Spezia, Firenze, Genova).

Per rafforzare tali processi, recentemente si è costituita la Rete italiana delle città strategiche, con l'obiettivo di scambiare esperienze e buone pratiche, interrogarsi sui principali nodi organizzativi e politici ancora non risolti, connettersi alle esperienze di maggior rilievo realizzate a livello europeo.

La Rete delle città strategiche (Recs)

“Mettere insieme le diverse esperienze che hanno sperimentato la pianificazione strategica come metodo e strumento per un disegno di crescita urbana, in Italia soprattutto, ma porle anche in raffronto con quanto già fatto da altre città in contesti diversi, attraverso la creazione di una rete tematica. Sono queste le idee di fondo che hanno portato alla costituzione dell'Associazione nazionale delle città con pianificazione strategica” (Rete città strategiche – Recs).

La Rete, iniziativa lanciata nel 2003, intende affermare e sviluppare modelli di *governance* efficaci per la definizione di strategie urbane e la loro messa in atto, attraverso il confronto tra strumenti e procedure funzionanti, già in corso nelle città europee, e l'individuazione e la sperimentazione di nuovi modelli possibili.

In particolare, gli obiettivi che le Rete si propone di perseguire riguardano:

- la diffusione della pianificazione strategica quale modello di *governance* locale;
- la gestione del governo metropolitano per passare in modo adeguato dalla pianificazione delle strategie alla loro attuazione;
- la promozione del *prodotto città* e dei servizi urbani sui quali i governi del territorio scommettono il proprio futuro;
- il *benchmarking* tra le esperienze di pianificazione strategica in Europa;
- il rafforzamento del *punto di vista* delle città in Europa.

La Recs intende raggiungere queste finalità tramite lo strumento della cooperazione tra le città, italiane ed europee, dell'informazione sul dibattito in Europa e gli orientamenti comunitari in materia di politiche urbane, e attraverso il sostegno di un comitato scientifico che orienta l'azione della rete e ne valuta la qualità. Cfr. il sito internet www.recs.it.

1.1.5 Il ruolo della pubblica amministrazione nella pianificazione strategica

In linea con la definizione e il modello di pianificazione strategica sin qui descritto, appare evidente il ruolo centrale che assume l'amministrazione pubblica all'interno del processo.

Il ruolo dell'ente pubblico non è più quello tradizionale di costruttore del piano ma al tempo stesso di promotore, facilitatore, coordinatore, di valutatore delle compatibilità e di parziale realizzatore. Ne derivano due importanti conseguenze: innanzitutto le risorse su cui si fonda il piano non sono quelle del bilancio dell'amministrazione, ma derivano dalla convergenza di risorse pubbliche, non solo locali, e di risorse private – le risorse di tutti i soggetti coinvolti e impegnati nella costruzione del piano. In secondo luogo, l'amministrazione locale vede crescere i suoi compiti nei campi dell'animazione e della comunicazione sociale, compiti che comunque non sostituiscono, né tanto meno eliminano, i suoi tradizionali ruoli di garante dell'interesse collettivo.

L'ente locale, in tale processo, decide volontariamente di giocare un ruolo attivo nella rigenerazione economica e sociale del territorio, assumendo il ruolo di leadership del processo di mobilitazione e coordinamento degli attori locali, nella costruzione e realizzazione di una visione di sviluppo condiviso. L'amministrazione locale ha dunque il compito di regia del sistema locale, in altri termini garantisce l'attuazione di un diverso modello di *governance* del territorio.

Spetta, infatti, all'amministrazione locale la necessaria verifica di compatibilità, non tanto finanziaria quanto urbanistica e tecnico-funzionale, delle diverse proposte che emergono dal processo partenariale, nonché la definizione delle priorità. Essa deve, contemporaneamente, valutare quali dei differenti progetti possono agire da detonatori e catalizzatori di processi autosostenuti, e dunque, risultare cruciali per la realizzazione della strategia complessiva.

Benché la pianificazione strategica costituisca lo strumento più adatto per affrontare problematiche di posizionamento strategico della città, la verifica dell'adeguatezza delle strutture e delle infrastrutture agli obiettivi assunti non crea per ciò stesso automaticamente una priorità degli obiettivi di carattere economico, rispetto a quelli della crescita sociale o della qualità della vita. In realtà, in molti casi la pianificazione strategica è stata proprio lo strumento utilizzato per contrastare un eccessivo uso delle risorse territoriali a finalità economiche (come per esempio il caso dell'ampliamento dell'area del fronte del mare a uso pubblico e della resistenza all'incremento delle attività del porto commerciale alla Spezia); in altri casi gli obiettivi del miglioramento della qualità della vita e del mantenimento di una tradizione di solidarietà sociale sono stati affermati come prioritari (è il caso dei piani di Perugia e delle province di Trento e Treviso).

Il piano nasce per intervenire sul modello economico e sociale per fare:

- una provincia-comunità, incamminata su un nuovo modello di benessere sociale, di qualità della vita, di riqualificazione del territorio e di sostegno allo sviluppo;
- una provincia leader, che sa costruire un nuovo ruolo all'interno del mercato globale e nella competizione tra i territori;
- una provincia network territoriale, che da costellazione diviene territorio sinergico e coeso, capace di affrontare le sfide della competizione globale e territoriale, puntando sulla propria volontà di fare sistema.

Il riequilibrio del modello attuale di sviluppo e di società si fonda nelle tre componenti del riposizionamento della crescita e in sei assi strategici.

Le tre componenti sono:

1. un uso equilibrato del territorio, caratterizzato dalla riqualificazione del territorio, dalla valorizzazione della qualità ambientale e turistica quale risorsa dello sviluppo e dal riordino infrastrutturale e logistico;
2. un'economia dell'innovazione, delle reti e della conoscenza, puntando sull'innovazione e la ricerca, sulla valorizzazione del capitale umano e imprenditoriale, su un sistema delle conoscenze integrato e permanente. Un processo in grado di definire un riposizionamento competitivo del territorio;
3. una nuova stagione di coesione sociale, benessere di vita e socio-culturale, in grado di garantire sicurezza, valorizzazione del capitale sociale, unità e cura delle persone. Una dimensione che intende valorizzare il ruolo della marca come una comunità unita e dialogante.

A livello internazionale, dove alcune città sono giunte alla terza generazione di piani strategici, si è potuta verificare una chiara evoluzione nelle priorità perseguite: dalla prevalenza di obiettivi a carattere economico, caratteristici delle prime esperienze degli anni '80 e degli inizi degli anni '90, alla prevalenza di obiettivi di qualità urbana fino all'emersione, più recente, di obiettivi di coesione, integrazione e solidarietà sociale (si veda in particolare l'esperienza di Lione). Dunque, sono le condizioni specifiche di contesto storico e politico a indicare le priorità, non le caratteristiche dello strumento impiegato; semmai si può dire che la pianificazione strategica costituisce lo strumento più adatto per trovare la migliore coesistenza o la sinergia fra obiettivi differenti, agendo sul mix dei progetti e la definizione di architetture progettuali e territoriali alternative.

In questo processo di costruzione di una visione condivisa del territorio e di definizione degli obiettivi prioritari, l'amministrazione pubblica recupera il proprio ruolo di garante dell'interesse collettivo e introduce nuove modalità di pianificazione diverse da quelle tradizionali.

Gli aspetti qualificanti di questo nuovo ruolo di *governance* territoriale per le amministrazioni locali, saranno trattati in modo approfondito nei capitoli successivi.

1.2 Tipologie e contesti territoriali dei piani strategici

1.2.1 Definire il contesto territoriale

Esistono in Europa e nel mondo numerose esperienze di piani strategici, che non solo appartengono a diverse *generazioni* di pianificazione strategica, come abbiamo detto, ma si differenziano anche per dimensioni e durata. Un ulteriore elemento di caratterizzazione di un piano strategico è proprio il contesto territoriale a cui fa riferimento. Perciò proponiamo una classificazione semplificata di tipi e contesti territoriali in cui collocare i piani strategici che può essere uno strumento utile per le amministrazioni che ne avviano la sperimentazione.

Il contesto territoriale non è un contenitore statico ma una dimensione, sia spaziale-fisica che socio-economica, da costruire. Uno degli aspetti caratterizzanti della pianificazione strategica, rispetto ad altre forme tradizionali di pianificazione, sta infatti nell'intendere il territorio come un costruito dell'azione collettiva e una matrice di progetti, anziché come una dotazione statica di risorse (abitanti, territorio, infrastrutture). Per questo non sembra utile definire a priori il contesto territoriale della pianificazione strategica, sulla base di variabili discriminanti di tipo puramente dimensionale o quantitativo, per esempio fissando una soglia dimensionale minima per determinare il contesto urbano⁹. Meglio pensare al contesto come a un ambiente (un *milieu*), ovvero come a una rete di relazioni socio-territoriali che fanno di quel luogo una società locale identificabile.

Inoltre, conviene ricordare che i piani strategici sono strumenti dinamici che evolvono nel tempo, dunque possono cambiare la natura e il *focus* territoriale nell'arco della loro esistenza. Per esempio, da un piano strategico circoscritto ai confini urbani si può passare a un piano strategico di tipo metropolitano. In modo analogo da un piano strategico orientato alla promozione della competitività economica, si può passare allo sviluppo di un piano strategico finalizzato al rafforzamento della coesione sociale. Per cogliere questi cambiamenti, occorre capire bene quale tipo di relazioni stabili si sviluppa nel corso della pianificazione strategica tra gli attori del processo. Infatti, nella pianificazione strategica la costruzione di una rete di attori è rilevante quanto la definizione di una strategia. La rete degli attori è la conseguenza o l'esito della pianificazione strategica, ma è anche una condizione di successo del piano: la costruzione di una rete stabile permette, infatti, di far cooperare attori che normalmente non collaborano o perfino confliggono tra loro.

Ora prenderemo in considerazione solo alcuni tipi di contesti territoriali, che non esauriscono la tipologia possibile, e identificheremo secondo quali criteri possono essere elaborate forme di pianificazione strategica. In Italia, possiamo individuare quattro tipi distinti di contesti territoriali in cui sono state sviluppate esperienze di pianificazione strategica:

9. Una ricerca sulle città europee fissa la dimensione minima di 200.000 abitanti per accedere al rango di *città europea*.

R. Brunet, *Les villes européennes*, Reclus, Datar, La documentation française, Paris, 1989.

1. metropoli o città-regione;
2. agglomerazione o distretto;
3. rete di città;
4. parti di città e ambiti sub-provinciali.

1.2.2 Metropoli o città-regione

La dimensione metropolitana sembra particolarmente adeguata per pianificazioni strategiche di metropoli regionali, come per esempio Barcellona e Torino. La letteratura ha da tempo indicato nella *regione urbana* una dimensione essenziale di pianificazione territoriale¹⁰. Ma questa possibilità si è spesso scontrata con le difficoltà pratiche che l'introduzione di un livello decisionale sovralocale (cioè di attori che realizzano a livello superiore un coordinamento dei decisori locali) ha incontrato ovunque. Sulla base di queste difficoltà, metropoli regionali come Barcellona e Torino hanno saputo adottare la pianificazione strategica come risposta ai processi di integrazione e di globalizzazione, e come specifica risorsa delle rispettive *città-regioni* per realizzare la costruzione delle politiche e dei processi di sviluppo.

L'innovazione sul piano metodologico è stata quella di identificare in modo condiviso le questioni controverse da affrontare, cioè le *strategic issues* (questioni strategiche) ritagliando su questi temi le procedure per l'accordo tra soggetti pubblici e privati, e tra livelli diversi di governo, anziché fissare astratti scenari e obiettivi da perseguire (destinati a essere rapidamente obsoleti come lo sono tanti documenti di pianificazione).

10. B. Dente, *I processi di governo nella metropoli*, in Irer - Progetto Milano, *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, Milano, 1989.

Il territorio ufficiale di riferimento del piano è quello della Provincia di Milano; in realtà, come appare evidente anche dal titolo del *Piano strategico per la regione urbana milanese*, si intende lavorare in maniera innovativa su quel territorio di riferimento ben più ampio, fortemente urbanizzato e integrato che va dalle pendici delle montagne a Nord, fino alla bassa pianura irrigua verso Sud, per spingersi sull'asse Est-Ovest e all'area di Lugano. Un territorio vasto, articolato in una pluralità di sistemi locali, ambienti insediativi, società ed economie locali, entro cui emergono nuove configurazioni spaziali, in cui la città di Milano non è più semplicemente distinguibile dalle sua periferie. Al suo interno vanno emergendo nuovi problemi, domande di trasformazione, beni pubblici e politiche; nuovi bisogni, configurazioni sociali, popolazioni, abitanti: novità alle quali le istituzioni stentano a dare voce e risposta. In questo senso, l'ipotesi di lavoro è che l'immagine interpretativa dell'area metropolitana, come immagine esplorativa, non sarebbe più capace di dare conto di questa complessità. A lungo inseguita in Italia, essa sembra potere offrire oggi ormai solo un contributo debole e marginale a chi voglia comprendere i fenomeni in atto e cercare di governarli. Se metropoli allude infatti a un'immagine basata sulla esistenza di un centro propulsore, e di una periferia prodotta attraverso la diffusione urbana e la trascinamento delle funzioni meno pregiate, ciò cui assistiamo oggi nell'area milanese sembra con implicazioni rilevanti anche per le politiche in quanto le istituzioni che governano questa regione urbana sembrano incapaci di immaginare politiche e progetti appropriati. Per questo il piano strategico si rivolge alla regione urbana milanese nel suo complesso, cercando di capire in che modo l'amministrazione provinciale possa collocandosi al suo interno ripensare le proprie strategie e le proprie politiche, oltre che le proprie progettualità, e proporre innovative forme di governo che possano offrire risposte adeguate alla sua articolazione e complessità.

A sostegno della necessità di verificare questa ipotesi interpretativa va l'iniziativa di coordinamento intrapresa dalla Provincia di Milano con le Province del Nord-Ovest.

Un obiettivo centrale di questi piani strategici è quello di allargare il peso e l'influenza della città a scala metropolitana e regionale. La ricerca Reclus-Datar¹¹ sulle città europee ha indicato un target dimensionale per poter sviluppare politiche di attrazione e di qualificazione delle città le quali, per crescere di influenza e di rango, hanno necessità di darsi strategie e ruoli che non siano limitati all'ambito circoscritto del proprio comune, ma richiedono l'allargamento dei confini di influenza mediante ampie alleanze intercomunali. I casi di *Barcelona Regional* o della conferenza regionale di Stoccarda sono di questo tipo. In effetti queste città si sono dotate di nuove dimensioni di coordinamento territoriale rese possibili dalla pianificazione strategica. In Italia, in questa stessa direzione puntano i piani strategici di quelle città (come Torino e Milano) che hanno un rango metropolitano o di città-regione. In alcuni casi le città ricercano forme di accordo tra il livello del comune, della regione, dello Stato e dell'Unione Europea per realizzare politiche congiunte anziché conflittuali. Un caso emblematico è ancora una volta quello di Barcellona, che ha superato nel tempo il conflitto tra la città capoluogo e la regione e ha esteso la dimensione del piano strategico a una scala metropolitana e

11. R. Brunet, *Les villes européennes*, cit.

regionale. Diverso e altrettanto interessante è il caso dei *contrats de ville* francesi, che hanno stabilito un miglior raccordo contrattuale tra le città e lo stato centrale sulle principali *poste* in gioco nelle città francesi. Non abbiamo in Italia casi di *governance* multilivello di questo stesso tipo.

Un altro importante obiettivo della pianificazione strategica delle metropoli regionali è quello di avviare politiche di attrazione degli investimenti dall'esterno e di marketing territoriale che ne hanno *accompagnato* il processo di pianificazione. In Italia sono da segnalare i casi di Torino e della Spezia. In pratica la città che si dota di un piano strategico con la finalità di modificare il proprio profilo socio-economico (per esempio, da città di produzione a città di servizi, da città monoproduttiva a città multisetoriale, ecc.) trova nell'attrazione di investimenti esterni uno degli strumenti più importanti per realizzare questo cambiamento.

1.2.3 Agglomerazione o distretto

Per le piccole e medie città, il percorso di pianificazione strategica è utile per creare nuovi ambiti di azione, del tipo agglomerazione o distretto. Il concetto dell'agglomerazione indica un'aggregazione di unità comunali le quali, pur mantenendo una loro autonomia, sono pronte a entrare in un'unità più ampia cui sono affidati i principali compiti di pianificazione e gestione del territorio. Il concetto nasce nel contesto francese dove nel 1966 sono state costituite, sulla base di questo modello, le comunità urbane di Lione, Lille, Bordeaux e Strasburgo; il processo è stato poi rilanciato con le leggi di decentramento del 1982.

Il caso di scuola è quello di Lione, città di medie dimensioni (circa 400.000 abitanti) che ha creato un'unità sovra-comunale, la Courly (Comunità urbana di Lione), di cui fanno parte altri 54 comuni; altri 16, ancora più esterni, sono associati al progetto agglomerativo partecipando al Sepal (*Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation*). Le piccole città hanno trovato così la strada di una cooperazione allargata, pur non priva di tensioni con il comune capoluogo. Con questi allargamenti la *grande Lione* arriva a contare 1.700.000 abitanti, il che le permette di puntare a funzioni urbane e a strategie di sviluppo di livello decisamente più ambizioso. È quanto Lione ha fatto con lo Sdau (schema direttore) e con il piano strategico Lyon 2010, elaborato negli anni '80 e adottato all'inizio degli anni '90. Da allora la pianificazione strategica è divenuta uno strumento essenziale per *governare la frammentazione* del governo territoriale e per coinvolgere la società locale.

Su una scala di piccoli comuni, in Italia una direzione simile potrebbe essere quella delle unioni intercomunali sperimentate dopo la Legge n. 142/1990: infatti, questa potrebbe essere una originale risposta alla loro necessità di crescita e di cooperazione. Esempi sono quelli dei comuni del Copparese nella provincia di Ferrara o di Vignola e l'unione di comuni in provincia di Modena.

Un percorso di agglomerazione potrà essere seguito anche dai distretti industriali italiani. Sistemi produttivi locali spesso dimensionalmente ridotti, i distretti industriali potrebbero evolvere mediante forme di pianificazione strategica del loro futuro sviluppo. Si pensi a casi come Biella, Prato, numerosi distretti del Centro-Nord-Est, alcuni distretti del Mezzogiorno. Nel caso del piano strategico realizzato a Pesaro, pur essendo di una città, la pianificazione strategica ha un valore significativo anche per l'intero distretto pesarese.

Un piano strategico sovralocale: l'esperienza di Pesaro

Il territorio di riferimento è la città, tuttavia molti progetti hanno una dimensione territoriale allargata che evidenzia la consapevolezza della città che lo sviluppo del territorio richiede una capacità di governo complessa, che sappia alimentare e irrobustire la filiera decisionale *verticale*, ma che, al tempo stesso, si appoggi su una crescente e rinnovata vitalità delle reti *orizzontali*.

Tale apertura è evidenziata anche dal protocollo d'intesa fra giunta regionale delle Marche e giunta comunale di Pesaro, stipulato nella fase di definizione del piano il quale ha rilievo non solo perché sancisce la partecipazione della Regione a un processo riconosciuto come innovativo e sperimentale, ma anche perché attraverso il protocollo la Regione intende valorizzare le potenzialità operative del processo di pianificazione strategica proponendosi come referente per la fattibilità dei progetti strategici e per l'allargamento di scenari e alleanze.

Il carattere sovralocale del piano strategico è stato riconosciuto ulteriormente dal protocollo d'intesa tra Comune di Pesaro, Provincia di Pesaro e Urbino, Unione dei comuni del Pian del Bruscolo, Comuni di Gabicce Mare, Gradara e Mombaroccio per la pianificazione strategica dell'area vasta pesarese stipulato nella fase di implementazione del piano strategico.

Il sistema locale del lavoro di Cuneo

Le reti di relazioni economiche, politiche e sociali che insistono su una città non sono confinate all'interno dello spazio amministrativo della comunità locale, ma si estendono necessariamente su un'area più ampia. Quella individuata come ambito territoriale di riferimento della pianificazione strategica corrisponde al cosiddetto Sistema Locale del Lavoro (SLL) di Cuneo, che include i comuni limitrofi al capoluogo e quelli delle vallate circostanti, dalla Val Pesio alla Valle Maira inclusa, e i cui confini coincidono per molti versi con "il territorio di Cuneo" quale lo percepiscono – in modi e prospettive diverse – i suoi abitanti immersi nelle reti di relazioni sociali, economiche e politiche che lo caratterizzano. All'interno di questo sistema geografico, Cuneo svolge il ruolo di polo attrattore di un sistema di pendolarismo giornaliero legato a motivi lavorativi.

Così individuato, il territorio di riferimento del piano strategico include i 51 comuni del Sistema locale del lavoro di Cuneo (gran parte dei quali riuniti in cinque comunità montane), cui si aggiungono 2-3 comuni che non rientrano nel SLL, ma che aderiscono ai consorzi socio-assistenziali presenti sul territorio e sono dunque coinvolti nella progettazione dei piani di zona.

In parte, quindi, il distretto industriale è analizzabile come un sistema locale territoriale, possibile destinatario di una pianificazione strategica. Benché Prato e Biella siano anche piccole città, esse sono innanzitutto sistemi locali territoriali in cui la dinamica imprenditoriale ha impresso nel tempo una certa *forma* alla società locale. Una possibile pianificazione strategica del distretto si identifica, in misura maggiore rispetto alla città, con un universo di pratiche economiche e sociali idiosincratiche, legate cioè alla conoscenza produttiva locale. Il mercato ha un ruolo essenziale in questo processo di conoscenza. Di qui il delicato equilibrio che deve esistere, nel distretto industriale, tra competizione di mercato e istituzioni sociali di regolazione. La conoscenza presuppone strutture che interpretino i segnali di mercato: strutture economiche e sociali create dalle istituzioni, sia formali che informali. Nulla ci garantisce che tali strutture e le istituzioni *ereditate* dalla fase precedente siano in grado di affrontare la nuova complessità in cui i distretti si trovano oggi a operare: concorrenza esterna, apertura internazionale, delocalizzazione, globalizzazione. Occorre creare strutture e istituzioni che rafforzino le connessioni tra sistemi locali e conoscenza codificata¹². La creazione di tali istituzioni, che alterano i rapporti costi/benefici a favore della cooperazione, è un processo complesso. In particolare, si pone il problema del coordinamento e di come convincere gli attori a investire in nuova conoscenza e a cooperare, mettendo in comune le informazioni appropriate in loro possesso.

Un coordinamento efficace è un elemento essenziale per la pianificazione strategica di agglomerazione o distretto, perché lo sviluppo di progetti a elevato contenuto di conoscenza presuppone che un concerto di attori (il comune, la provincia, la camera di commercio, le associazioni di categoria) garantisca credibilità nell'uso delle cognizioni acquisite per scopi pubblici. Un elevato consenso tra gli attori dovrebbe spingerli a mettersi in gioco e a rischiare ciascuno una quota nel progetto di apprendimento collettivo.

Lo sviluppo di un tale coordinamento richiede in particolare tre elementi chiave:

- una **governance territoriale**, in grado di combinare strutture contrattuali e di partenariato. È necessario quindi sviluppare una struttura di incentivi efficace sia verso gli attori privati che verso gli stessi attori pubblici;
- risorse di **leadership**, evidenziabili dalla promozione del piano strategico da parte degli attori istituzionali, dalla loro diretta partecipazione all'avvio e alla costruzione dei tavoli, dalla presenza di figure con un ruolo di coordinamento, dal coinvolgimento della giunta e del consiglio comunale, e dalla presenza ai tavoli dei principali attori collettivi e associativi;
- risorse di **legittimazione**, derivate dalla partecipazione al processo di pianificazione strategica da parte del sistema locale inteso come attore collettivo. Un buon indicatore di queste risorse è l'avvio di fori e di arene deliberative cui partecipino al massimo livello i

12. S. Brusco *Sistemi globali e sistemi locali*, prolusione, Università di Modena, settembre 1994.

principali portatori di interesse (associazioni di rappresentanza, camera di commercio, università, altri attori associativi).

1.2.4 Rete di città

Negli ultimi anni si è affermato un nuovo modo di leggere e rappresentare il territorio, più in termini di nodi e di connessioni che di strutture statiche e autocontenute. Quindi una città, grande o piccola, diventa un nodo di reti che possono essere locali e globali, territoriali e trans-territoriali. L'organizzazione delle connessioni tra i nodi della rete è un tipico campo per la pianificazione strategica. Essa permette a ciascuna città di posizionarsi entro uno scenario più allargato rispetto a quello che da sola ogni città potrebbe avere. Ciò amplia la visione attuale, consente di costruirne di nuove e permette alla stessa pianificazione strategica di ogni città di accrescere i propri obiettivi, acquisire una maggiore massa critica e un peso specifico superiore: per città medio-piccole come quelle italiane, è uno dei requisiti per incrementare l'efficacia della propria azione.

Esempi di reti di città sono facilmente individuabili. In Europa esistono oggi più di 50 reti di città, in cui si associano città diverse unite da elementi comuni di specializzazione produttiva (per esempio, le città marittimo-portuali), culturale (per esempio, le città d'arte), territoriale (per esempio, le città di confine), o da vocazioni che si vogliono mettere in comune (per esempio, le città dello sviluppo sostenibile). Queste reti trans-locali permettono a città distanti di dialogare, progettare, condividere e scambiare esperienze. La cooperazione di questo tipo è stata favorita sistematicamente dall'Unione Europea mediante la programmazione di interventi e progetti specifici (per esempio, InterAct).

Esistono poi reti di città unite dalla prossimità territoriale: questa tipologia può essere facilitata da un collegamento di tipo infrastrutturale, come nel caso degli assi autostradali che uniscono le città di Verona, Trento, Brescia, Vicenza e Mantova in una nuova entità territoriale sovragionale pronta a mettere in comune progetti in campi diversi (economia, cultura, ricerca). Un caso simile è quello delle città del Nord-Ovest (Milano-Torino-Genova) dove, attraverso connessioni logistiche tra le città, si stanno rilanciando percorsi cooperativi con le province dello stesso territorio. In entrambi i casi la progettazione della rete sta dando luogo a esperimenti che direttamente o indirettamente si richiamano alla pianificazione strategica territoriale.

Il piano strategico nasce come piano strategico della città di Verona. Successivamente, grazie all'interessamento al metodo della pianificazione strategica dimostrato da altri comuni limitrofi a Verona, nonché a essa collegati da relazioni storiche, culturali, commerciali e di altra natura, il metodo della pianificazione strategica si è esteso oltre i confini cittadini. Attualmente gli stessi principi posti alla base del piano strategico permeano le attività della consulta dei sindaci dei comuni dell'area metropolitana veronese. Questo organismo, nato grazie al piano, e che vede come capofila il Comune di Verona, rappresenta una popolazione complessiva di circa 500.000 abitanti.

I comuni che attualmente si riconoscono nella volontà di applicare il metodo della pianificazione strategica sulla definizione di strategie di azione congiunta su temi come tutela ambientale, sanità, cultura, promozione del territorio, politiche giovanili ecc. sono: Buttapietra, Castel d'Azzano, Grezzana, Isola della Scala, Mezzane, Negrar, Povegliano Veronese, Rovere' Veronese, Sant'Ambrogio di Valpolicella, San Giovanni Lupatoto, San Martino Buonalbergo, San Mauro in Saline, San Pietro in Cariano, Sommacampagna, Tregnago, Verona, Villafranca, Zevio, Unione Veronese Tartarotione: Erbe', Mozzecane, Nogarole Rocca, Trevenzuolo, Vigasio.

Attualmente il Comune di Verona si è fatto promotore di un'altra Rete di alleanza basata sul metodo della pianificazione strategica, che oltre a Verona vede coinvolte le città di Mantova, Brescia, Trento e Vicenza. Sono stati in tal senso avviati dei colloqui con i primi cittadini dei comuni citati, che hanno dato positivi impulsi per il proseguimento del cammino nella costituzione di una strategia comune fra le cinque città per sviluppare grandi progetti di area vasta.

Il modello della reti di città è, inoltre, una possibile risposta di grande interesse al fenomeno largamente negativo della *città diffusa*, emerso anche in Italia a partire dagli anni '70. Soprattutto nelle regioni del Nord e del Nord-Est, caratterizzate da un forte policentrismo di piccoli centri urbani, si è assistito a una proliferazione nelle estensioni delle aree urbanizzate frammiste ad aree industriali e artigianali. La mobilitazione individualistica di mercato degli attori economici, coniugata a un iper-localismo degli attori politici, ha prodotto una miscela di cui si misurano oggi i costi sociali, ambientali e territoriali. Una possibile linea di evoluzione potrebbe essere affidata alla creazione di strategie di rete tra gli attori locali, che permettano di transitare dal modello della *città diffusa* al modello delle *reti di città*.

1.2.5 Parti di città e ambiti sub-provinciali

In alcuni casi, come in Italia nei comuni del Nord milanese (Sesto San Giovanni e altri) si sono sperimentati piani strategici a scala sub-provinciale. La spinta alla pianificazione a livello geografico ridotto è spesso una reazione al declino urbano di parti di città, come il Nord Milano che ha conosciuto la localizzazione e la crisi di impianti industriali di tipo fordista. Lo stesso fenomeno è riscontrabile in alcune città in Gran Bretagna, come Glasgow e Birmingham, in cui la crisi di interi settori di base dell'economia ha messo in ginocchio l'intera comunità. Le crisi hanno favorito il formarsi di una coalizione di

attori, disposti a mettersi in gioco per inventare una nuova vocazione della città. Su scala minore (spesso di quartiere in crisi), ma nella stessa logica, hanno funzionato i programmi comunitari *Urban*.

Nella pianificazione strategica di parti di città o negli ambiti sub-provinciali assume particolare importanza la *diagnosi* della situazione iniziale (crisi, declino, deindustrializzazione, ecc.) e, quindi, la rappresentazione dei problemi di partenza e delle questioni controverse della città.

È essenziale, inoltre, porre l'attenzione alla *costruzione di una visione* che raccolga, in forma ragionata, le costruzioni condivise di scenari, assi strategici e azioni future elaborate nel corso del processo dagli attori locali. La pianificazione strategica che risponde al declino urbano richiede più che mai uno sforzo volontaristico per creare una visione di città alternativa a quella attualmente in crisi. È necessaria una volontà, manifestata da chi guida la città e dalle diverse espressioni della società civile, dell'economia e del mondo associativo, di lavorare insieme per creare un futuro diverso per il loro territorio comune. Anche se la pianificazione strategica è un processo di interazione e quindi il suo esito non è predeterminabile, essa presuppone un investimento sul futuro. A questo si collega la *costruzione della visione* della città che accompagna la prima fase della pianificazione strategica: nel caso di Sesto San Giovanni e del Nord Milano, ciò si è tradotto nella costruzione di un passaggio dalla città della siderurgia e delle fabbriche dismesse alla città del distretto digitale, in grado di attrarre imprese nel settore multimediale e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In un processo volontaristico come questo è necessario investire risorse materiali e immateriali nella pianificazione strategica:

- le **risorse economiche**, misurate dall'investimento diretto del Comune nella rivitalizzazione delle aree dismesse, ma anche di altri attori privati, statali o regionali e della stessa Unione Europea;
- le **risorse cognitive**, da immettere nel processo per fornire una base di conoscenza della città (la fase *diagnostica*) spesso assente all'inizio del percorso.

Per creare queste risorse, è necessario l'impiego di *expertise* e di consulenza qualificata, la mobilitazione delle università locali e lo sviluppo di percorsi formativi per gli attori collettivi della città. La pianificazione strategica, a livello geografico ristretto, richiede anche un interesse verso la creazione di legami forti con gli organi di governo della città, e soprattutto un collegamento delle strategie previste con gli indirizzi generali di sviluppo dell'intero territorio.

1.3 A quali problemi la pianificazione strategica può dare risposta

1.3.1 Rispondere a una crisi o a cambiamenti significativi del territorio

Un processo di pianificazione strategica può essere avviato per più ragioni. In generale l'avvio è generato da una situazione socio-economica negativa nei confronti della quale un soggetto istituzionale decide di agire per mitigarne gli effetti, coinvolgendo i principali soggetti pubblici e privati dell'area. Non sempre una grave situazione socio-economica è percepita come tale dai soggetti che hanno compiti istituzionali di sviluppo di quel dato territorio. Così come non sempre la decisione di avviare un piano strategico significa che la situazione di una data area sia oggettivamente più seria di quella di città comparabili¹³. La differenza non è tanto nella gravità oggettiva di una situazione urbanistica e socio-economica, quanto nel ruolo che l'amministrazione locale ritiene di dover svolgere per sostenere la crescita della comunità locale.

Tra le ragioni comuni che possono far nascere e condividere l'idea di avviare un processo di pianificazione strategica, vi sono:

- la sensazione che l'area abbia imboccato la strada della crisi economica unita al degrado ambientale e urbanistico e che il declino complessivo sia lo sbocco inevitabile a meno di uno sforzo senza precedenti, stimolato e coordinato dall'amministrazione locale;
- la necessità di preparare una città ad affrontare un grande evento (di carattere sportivo, politico, culturale o religioso) che richiederà trasformazioni del territorio importanti e concentrate, tali da comportare grandi disagi alla popolazione residente, grandi opportunità di crescita, e anche pericoli di varia natura (per esempio, abbandono delle aree specializzate, sovra offerta alberghiera, crollo del mercato immobiliare) a evento concluso;
- la diminuzione costante della popolazione, in particolare l'esodo dei giovani più qualificati e il generale invecchiamento della popolazione;
- la necessità di definire un uso nuovo per vaste proprietà dismesse (terreni e edifici di origine industriale, militare, demaniale) in presenza di una scarsa domanda di spazi produttivi da parte delle nuove aziende o in una fase caratterizzata da un lato da una espansione dei fatturati delle aziende esistenti e dall'altro da una minore necessità di spazi produttivi da parte delle stesse aziende;
- il rischio di indebolimento marcato di settori economici tradizionalmente associati alla città o il rischio di trasferimento di aziende molto note e simboliche, o di enti importanti, o di eventi simbolo;
- la necessità di coordinare l'azione tra i vari enti pubblici e i principali soggetti privati del luogo al fine di attivare delle politiche di marketing territoriale e di attrarre investimenti esterni di origine privata o pubblica (regionale, nazionale e dell'Unione Europea);
- la percezione di essere in un territorio svantaggiato dal punto di

13. Per esempio, già nei primi anni Novanta vi erano tutte le ragioni per l'avvio della pianificazione strategica in Italia, come indicato in G. Ave e F. Corsico (a cura di), *Marketing urbano in Europa*, Torino Incontra, Torino, 1994.

- vista dell'accessibilità fisica rispetto ai grandi assi di collegamento nazionali e internazionali;
- la percezione di scarsa comunicazione tra le iniziative pubbliche e private promosse dai soggetti dell'area e di frammentazione dei progetti in molti rivoli poco influenti o tra loro in conflitto.

Nelle esperienze italiane la decisione di avviare un processo di pianificazione strategica possiede dei tratti comuni e specificità locali. Per esempio, tra le città che tra il 2000 e il 2005 si sono dotate di un piano strategico, diverse sono partite dall'esigenza di definire un quadro di sviluppo locale come evoluzione di un'economia industriale tradizionale. Nel caso di Torino era la filiera dell'industria dell'auto, a Genova e La Spezia l'industria portuale.

Il piano strategico come risposta alla crisi industriale: l'esempio della Spezia

La città aveva bisogno di affrontare un vero e proprio *cambiamento di pelle*, di individuare una nuova politica di sviluppo dopo la grave crisi provocata dal pesante processo di deindustrializzazione degli anni '80 e '90. La crisi delle partecipazioni statali delle 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 collegate alle grandi imprese mono-committenti. La crisi industriale ha prodotto un lento ma inarrestabile declino del territorio, con un forte spopolamento del comune capoluogo associato a un evidente incremento delle sacche di disoccupazione e al protrarsi di una lunga catena di fallimenti di imprese spezzine. La Spezia era quindi una città da ricostruire sulle ceneri di un passato che ne ha segnato profondamente la struttura urbanistica, culturale ed economica.

La città aveva bisogno di ridisegnare il suo futuro, di reinventarsi, di recuperare il suo ruolo di capoluogo e di ricollocarsi nell'ambito della competizione europea e mondiale, partendo proprio da quelle potenzialità e opportunità di ripresa che stavano nascendo spontaneamente sul territorio.

I piani strategici di Firenze e di Venezia sono motivati dalla ricerca di sbocchi alternativi all'industria del turismo di massa. A Venezia il piano è stato anche avviato per la necessità di trovare nuove vocazioni economiche per alcune proprietà ex industriali dismesse nella città lagunare e soprattutto nella zona di Marghera. Nel caso di Perugia il piano ha preso spunto dal dibattito intorno agli indirizzi del nuovo piano regolatore della città, che ha evidenziato la necessità di un programma istituzionale di regolazione, coordinamento e stimolo allo sviluppo per il capoluogo regionale e per la sua area di influenza diretta (sei comuni limitrofi). A Varese il piano è stato avviato per cercare un'identità comune al vasto territorio del capoluogo e dei numerosi comuni che gravitano nella sua zona di influenza.

Anche nel caso dei piani strategici promossi da comuni minori si possono ritrovare motivazioni specifiche. Per esempio, il piano strate-

gico di Milano Nord è stato promosso dal Comune di Sesto San Giovanni insieme a tre comuni limitrofi (Bresso, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese) per elaborare una risposta complessiva al declino dell'industria siderurgica e meccanica e alla diffusa presenza di ampie proprietà industriali dismesse. Nel caso del piano strategico dell'Associazione dei Comuni del Copparese (Ferrara), l'iniziativa nasce dall'esigenza di riorganizzare lo sviluppo dei sei comuni partecipanti al fine di invertire la tendenza alla diminuzione della popolazione. Inoltre il piano aveva la funzione di creare un contesto di integrazione intercomunale al fine di migliorarne l'efficienza nell'erogazione di alcuni servizi di base.

1.3.2 Rafforzare identità, qualità e competitività locale

È ampiamente sentita e condivisa la sensazione che le trasformazioni economiche, indotte dai processi di integrazione a carattere globale, stiano accelerando e rischiano di penalizzare fortemente le città e i territori. Il senso di precarietà che discende da questa condizione ha generato la necessità, per queste comunità, di ritrovare un ruolo attivo e quindi di reagire in senso volontaristico alle trasformazioni del contesto esterno, in particolare cercando:

- di costruire nuove identità quando quelle tradizionali tendono a indebolirsi;
- di definire nuovi ruoli e nuove funzioni all'interno della divisione internazionale e territoriale del lavoro;
- di aumentare la competitività delle attività locali e l'attrattività nei confronti di attività esterne mobili;
- di identificare nuovi obiettivi e nuovi standard di qualità urbana, irrinunciabili in un contesto di modernità.

Qualità, efficienza e identità territoriale costituiscono oggi i tre più importanti obiettivi delle comunità territoriali a livello europeo:

- la *qualità* riguarda le condizioni di vita e di lavoro, l'accessibilità ai servizi primari, la qualità ambientale;
- l'*efficienza* dei territori è intesa nel campo dell'offerta di servizi e delle condizioni di accessibilità e di mobilità, nonché con riferimento a quella che si usa chiamare la *resource efficiency*, vale a dire l'efficienza in termini di uso di risorse scarse, suolo ed energia in primis;
- l'*identità territoriale* si riferisce alle vocazioni produttive, alle competenze, alla capacità d'uso della conoscenza, nonché a quello che è definito il capitale sociale: la capacità associativa, la condivisione di valori e di codici di comportamento, la fiducia reciproca.

Si tratta di obiettivi complessi, che scaturiscono dall'interazione fra sistema economico, sociale, ambientale; obiettivi che non possono essere perseguiti con gli strumenti di *policy* e di *governance* tradizionali, e che implicano intersettorialità, sinergia e coesione.

La pianificazione strategica ambisce a realizzare un percorso che non si risolve nella semplice somma di progetti casuali, valutati sepa-

ratamente in sequenza, ma in un percorso che insieme realizza la massima sinergia fra progetti differenti e valuta la loro coerenza territoriale complessiva.

Interrogarsi sui modi per innalzare la competitività e l'attrattività delle città e dei territori è lecito dal punto di vista scientifico oltre che necessario dal punto di vista politico. Occorre fare fronte alle percezioni culturali e politiche dei rischi che le trasformazioni globali e strutturali che investono le città possono avere sul futuro del benessere delle popolazioni. Questi rischi pongono in primo piano i temi della competitività territoriale, della attrazione di risorse, di imprese e progetti, e della definizione di strategie condivise di sviluppo.

Peraltro, il collegamento con la qualità territoriale e con le identità appare pure estremamente chiaro. Da una parte, la qualità della vita è divenuta un elemento di localizzazione importante per i fattori produttivi e le attività con qualche livello di mobilità territoriale: imprese, attività direzionali, professionisti, lavoratori ad alta qualificazione; dall'altra, vocazioni produttive, competenze consolidate, attitudini delle popolazioni locali costituiscono altrettanti *asset* su cui fondare strategie di sviluppo o di rilancio. Di qui, la complessità e la forte interazione fra i diversi obiettivi, la rilevanza della dimensione territoriale e la necessità di nuove forme di pianificazione e di *governance*. La pianificazione strategica permette alle città di diventare soggetti di decisioni razionali e condivise piuttosto che contenitori passivi di progetti, attori attivi sulla scena dei processi globali in quanto nodi di relazioni territoriali, sistemi funzionali complessi e fornitori di vantaggi localizzativi alle imprese e alle famiglie.

In ambito urbano e metropolitano la pianificazione urbanistica tradizionale, limitata da un approccio settoriale e strettamente disciplinare (di *physical planning*), oltre che da una visione formale degli standard di benessere collettivo richiesti, poche volte ha dato risposte coerenti e adeguate a queste sfide; altre politiche, in campo economico e sociale, hanno sofferto degli stessi limiti di settorialità, nonché della mancanza di adeguate risorse e strumenti di intervento. Tutte le politiche hanno scontato il limite di essere tecnocratiche e calate dall'alto, e di implicare un puro intervento pubblico in epoca di crescente scarsità di risorse. Il nuovo sistema di *governance* si orienta, invece, verso il partenariato pubblico-privato, la partecipazione dei cittadini, la costruzione di strategie, visioni e progetti condivisi. Così la pianificazione strategica fornisce anche uno strumento per rispondere alla necessità di dare coerenza, in senso funzionale e territoriale, al vasto ventaglio di progetti che possono scaturire da una nuova collaborazione fra amministrazione e attori privati; si tratta infatti di evitare l'errore di procedere caso per caso, ma di orientare e selezionare i progetti possibili in una direzione condivisa e razionale.

Il percorso di pianificazione strategica intrapreso fa leva su un insieme di ipotesi sostantive sulla natura della società e del territorio della regione urbana milanese. Queste ipotesi costituiscono la premessa del lavoro che vorremmo svolgere nei prossimi mesi.

Il primo elemento di sfondo è il seguente: *la Milano del XX secolo è alle nostre spalle*. Utilizzando le parole di un contributo di Mauro Magatti realizzato per la Camera di Commercio: “Quel tempo, che ora ci appare in qualche modo comprensibile nelle sue logiche di potere e di conflitto, nei suoi attori forti e coesi, capace di imprimere una fisionomia alla città, per tante ragioni è finito. Così come sono tramontate le gerarchie e i gruppi che lo hanno prodotto e dominato”. Le implicazioni di questa ipotesi sono molte: la prima è che, nonostante l’eredità di quella Milano (anche nei suoi molti tratti positivi) sia imponente, e i suoi segni siano ancora ben visibili, oggi siamo di fronte a uno scenario che ci impone di ripensare radicalmente la città, le sue eccellenze, le sue criticità.

In una prospettiva di costruzione di una attività di pianificazione strategica possiamo nominare in modo sintetico e allusivo tre aspetti che appaiono cruciali:

- *le forme dell’innovazione e dell’eccellenza sono oggi più complesse che in passato*. La questione della competitività della regione urbana, della sua collocazione nello scenario internazionale e del suo rapporto di cooperazione/competizione con altri sistemi urbani rimane centrale, ma la globalizzazione interroga anche il nostro modo di nominare il tema della competitività. Per fare solo un esempio, la stessa idea di attrattività per le imprese ha oggi un significato diverso dal passato. Ciò induce a pensare all’attività di pianificazione strategica anche come a una occasione per costruire nuovi e più efficaci modi di nominare i processi che stanno investendo la nostra regione urbana;
- proprio per queste ragioni, *abbiamo bisogno di nuove immagini di riferimento*, che interpretino sia l’apertura della regione urbana che la sua complessità interna. La città di città, la regione urbana come città estesa, la città pedemontana sono alcune delle interpretazioni geografiche possibili su cui si intende, attraverso il piano strategico, provare a riconoscere forme di vita e pratiche sociali, reti tra attori e politiche a partire dalle quali procedere all’attivazione di politiche, programmi e progetti innovativi;
- la regione urbana milanese si caratterizza per la fluidità di confini e per la pluralità di forme di vita. Dunque una questione centrale per attivare un percorso di pianificazione strategica in un simile contesto è quella del riconoscimento e della interpretazione della *relazione tra popolazioni (vecchi e nuove) e pratiche di vita*, tra le diverse forme di mobilità (delle persone, delle merci, delle informazioni), tra territori e luoghi lenti e veloci. È su questo terreno che si misurano la spazialità e la temporalità dei flussi metropolitani e le possibilità di lavorare, concretamente, sull’abitabilità come cardine di una nuova competitività.

Questi tre modi di osservare e interpretare la regione urbana, per essere interpretati in modo fertile, hanno bisogno di un quarto punto di vista, relativo al funzionamento del reticolo di *governance* nella regione urbana milanese. Una ricerca nazionale sui temi dell’innovatività e della *governance* metropolitana in Italia negli anni ’90, coordinata dal professor Bruno Dente del Diap, ci consegna una immagine della regione urbana caratterizzata da una limitata capacità di produzione di innovazione *via* politiche, a fronte di una forte innovatività della società. Se osserviamo questi tratti della *governance* e dell’innovatività metropolitana il problema cruciale non appare dunque tanto quello di strutturare un network stabile tra attori pubblici e privati al fine di costruire una coalizione unitaria e definita (che peraltro Milano non ha mai avuto, e che in ogni caso sembra corrispondere alle esigenze della Milano che ci siamo lasciati alle spalle), quanto piuttosto mettere al lavoro energie e sinergie istituzionali, se è vero che la maggiore debolezza di Milano deriva da un evidente deficit di flessibilità istituzionale.

L’attività di pianificazione strategica intrapresa si propone pertanto di offrire un contributo al trattamento dei problemi sopra citati a partire da alcune ipotesi interpretative:

- il rafforzamento della competitività della regione urbana è fortemente connesso all'aumento della sua abitabilità. Per abitabilità non intendiamo soltanto la vivibilità e la qualità urbana e ambientale (che pure sono snodi cruciali con cui è necessario misurarsi), ma più complessivamente una condizione di agio per le persone e per le imprese, per i residenti e per gli utilizzatori del territorio in relazione alle pratiche di vita che caratterizzano la nostra regione urbana (muoversi, produrre, lavorare, abitare, utilizzare il tempo libero, ecc.).
- le grandi azioni *di sistema* per il rafforzamento della competitività della regione urbana, che pure sono cruciali, devono essere accompagnate da una fitta rete di azioni di *cura* del territorio. Queste azioni possono essere oggetto di progetti importanti sui temi dell'infrastrutturazione diffusa, del disegno degli spazi aperti, della mobilità sostenibile, della casa, della riprogettazione degli spazi della produzione e del lavoro, del governo e del riordino degli insediamenti commerciali, del sostegno all'innovatività diffusa delle piccole e medie imprese, per fare solo qualche esempio. Si tratta di politiche rispetto alle quali la provincia può giocare un ruolo importante e che declinano concretamente il tema dell'abitabilità;
- una grande politica per la regione urbana, che la colloca sullo scenario nazionale ed europeo è l'altra faccia di un insieme di politiche (non solo istituzionali) che valorizzino i territori al plurale e che siano in grado per le molte città di cui essa si compone di identificare azioni strategiche che possano tuttavia essere oggetto di progetti fattibili e immediatamente attivabili. Già nel corso degli ultimi anni la progettualità innovativa si è distribuita nel territorio della regione urbana milanese e non è più esclusivamente concentrata nella città centrale: si tratta di consolidare e dare continuità a questo processo;
- una strategia di costruzione istituzionale del governo metropolitano deve partire dalla necessità di misurarsi con le risorse, i ritmi e i vincoli dell'innovazione sociale. Ciò significa che il processo di definizione di una forma di governo metropolitano coerente con le caratteristiche di questa complessa regione urbana non può essere esclusivamente un processo istituzionale costruito dall'alto, ma deve essere in grado di coinvolgere e valorizzare le risorse plurali della società milanese.

1.3.3 Rafforzare la *governance* territoriale e il capitale sociale

Una delle ragioni dell'accelerazione d'interesse sulla pianificazione strategica è costituita dalla crescente coscienza della necessità di riportare al centro dell'azione pubblica una visione esplicita dell'interesse collettivo, da definire non più astrattamente dall'alto da parte di una tecnostuttura di piano, ma attraverso l'ascolto della *voce* della città. Com'è ben esplicitato nel piano strategico di Torino, per esempio il piano strategico è il piano *della* città e non un piano elaborato dall'amministrazione o da qualche esperto *per* la città: attraverso la partecipazione, la discussione pubblica, una rinnovata comunicazione, la città si interroga sul suo futuro e costruisce un progetto collettivo, una visione e un percorso per la sua attuazione.

Inoltre, si sta facendo strada nelle teorie economiche, sociologiche e di pianificazione del territorio, l'idea che la ragione del successo, non solo economico ma più in generale di benessere collettivo delle società locali, risieda nella ricchezza di quello che è chiamato il *capitale sociale* o il *capitale relazionale* di queste società.

Secondo tali approcci il capitale sociale, oltre a essere il portato della storia e dunque di percorsi complessi, specifici e in larga parte irripetibili, può essere incrementato attraverso opportune azioni di *messa in rete* delle diverse componenti della società.

Ciò richiede naturalmente la disponibilità di:

- un capitale politico rilevante (non solo nella forma di una forte leadership locale, ma di una forte rappresentanza e *accountability* nei confronti della città), necessario per l'animazione dell'intero processo;
- un capitale culturale e civile altrettanto rilevante, rivelato dalla disponibilità degli attori urbani a interagire in modo trasparente al di fuori dei consueti canali economici e di potere, nonché dalla capacità di diagnosi e di immaginazione;
- un capitale organizzativo pubblico orientato non più solo all'efficienza della realizzazione dei diversi progetti dell'amministrazione locale, ma alla facilitazione del consenso e della decisione collettiva.

Il piano strategico di Lecce come strumento di *governance* territoriale

Il piano strategico dell'area vasta Lecce 2005-2015: *un ponte verso lo sviluppo economico-sociale e culturale* delinea, innanzitutto, il disegno politico dello sviluppo, di medio-lungo periodo, della città di Lecce e dell'area vasta.

Il piano persegue la competitività in chiave sovralocale, per coinvolgere nel processo decisionale gli operatori privati e la società civile, e per il marketing, anche tramite la promozione di reti di alleanze, nazionali e transnazionali, tra città e tra territori.

Il piano strategico è, inoltre, lo strumento che individua e promuove le strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema con le opportunità dalle politiche infrastrutturali nazionali ed europee, per coglierne le esternalità, in termini di riduzione delle distanze spazio-temporali tra città e tra territori; superamento delle perifericità, costruzione di reti di città motivate e sostenute da strategie di sviluppo complementare praticabili anche in termini di accessibilità. È in sintesi lo strumento aggiuntivo e non sostitutivo di pianificazione territoriale tramite il quale la città, anche superando i limiti territoriali degli strumenti di pianificazione urbanistica legati al perimetro comunale, promuove e implementa sistemi partenariali e reti di alleanze attorno a degli obiettivi strategici.

Il piano strategico dell'area vasta Lecce dovrà soddisfare i seguenti fabbisogni:

1. miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nell'area, sotto il profilo sociale, culturale, ambientale ed economico;
2. miglioramento delle condizioni di competitività delle imprese in riferimento alle iniziative esistenti, alla capacità attrattiva dell'area per gli investitori esterni, pubblici e privati e in vista di possibilità di internazionalizzazione;
3. accrescimento della capacità competitiva, imprenditiva e manageriale per accedere ai finanziamenti dell'Unione Europea, nazionali e regionali;
4. riequilibrio attraverso una pianificazione coordinata del *sistema lineare infrastrutturale* di scala provinciale fra il capoluogo e il territorio di gravitazione;
5. rafforzare i sistemi urbani e territoriali di area vasta, anche attraverso la risoluzione dei problemi di governo della nuova mobilità conseguenti al traffico urbano e di attraversamento merci e passeggeri;
6. miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e dei tempi di organizzazione e fruizione;
7. individuazione di soluzioni per i fenomeni di inclusione sociale e di nuova povertà e per i processi di isolamento degli individui e delle famiglie.

La pianificazione strategica è dunque un metodo nuovo, una nuova forma di *governance* urbana all'interno della quale possono essere collocati i contenuti e gli obiettivi più vari, risultato di un'interazione e una riflessione collettiva.

Dire questo, naturalmente, non significa affermare che tutte le esperienze realizzino pienamente questi obiettivi e siano riuscite a costruire percorsi totalmente in linea con le aspettative. Infatti, il modello è comunque assai ambizioso e di difficile attuazione soprattutto in contesti culturali e istituzionali come quello del nostro Paese in cui le pratiche partenariali si sono tradizionalmente svolte in modo non pienamente trasparente e fra pochi soggetti. Peraltro, la competizione fra progetti differenti è stata poco praticata e la partecipazione dei cittadini, ancorché spesso invocata, non ha trovato ancora forme organizzative efficienti e solide istituzioni su cui basarsi, e soprattutto una sufficiente cultura collettiva del dibattito pubblico.

Sono pochi i casi in cui si può affermare che veri processi di partecipazione si siano attivati (fra questi i casi della Spezia e di Pesaro); ancora meno sono i casi in cui si è proceduto a vere valutazioni comparative dei progetti presentati e della loro localizzazione, come nel piano di Trento, per quanto concerne il rilevante progetto di riqualificazione/rigenerazione urbana, relativo all'interramento della ferrovia nel tratto urbano¹⁴.

Il metodo generale, o se si vuole ideale, deve trovare la sua realizzazione in coerenza con le specificità delle strutture e delle problematiche territoriali, e non essere inteso come uno strumento preconfezionato e pronto all'uso. Così come occorre anche essere chiari sul fatto che il metodo della pianificazione strategica, divenuto rapidamente di moda, non può essere banalizzato ricomprendendo esperienze, obiettivi e pratiche che, pure del tutto lecite, non hanno nulla a che vedere con i processi innovativi di *governance* territoriale sinora descritti.

Al riguardo, può essere utile chiarire il rapporto esistente tra il piano strategico e gli altri strumenti di pianificazione.

1.4 Il rapporto tra il piano strategico e gli altri strumenti di pianificazione territoriale

1.4.1 La pianificazione strategica come risposta innovativa alla crisi del piano

Come segnalato in precedenza, lo strumento della pianificazione strategica può fornire una risposta positiva alla crisi del piano tradizionale, con i suoi limiti derivanti dall'inflessibilità, dal vincolismo e, soprattutto, dall'incapacità di valorizzare la progettualità privata diffusa. Il problema della convivenza e dell'integrazione virtuosa fra piano strategico e piano regolatore generale, per prendere un'esempio, è un problema aperto: le culture sottese, gli obiettivi, l'ambito temporale di riferimento, sono differenti e questo fatto può generare il rischio di contribuire all'inefficacia di uno dei due strumenti, o di entrambi. In taluni casi, si può giungere all'estremo, errato, di utiliz-

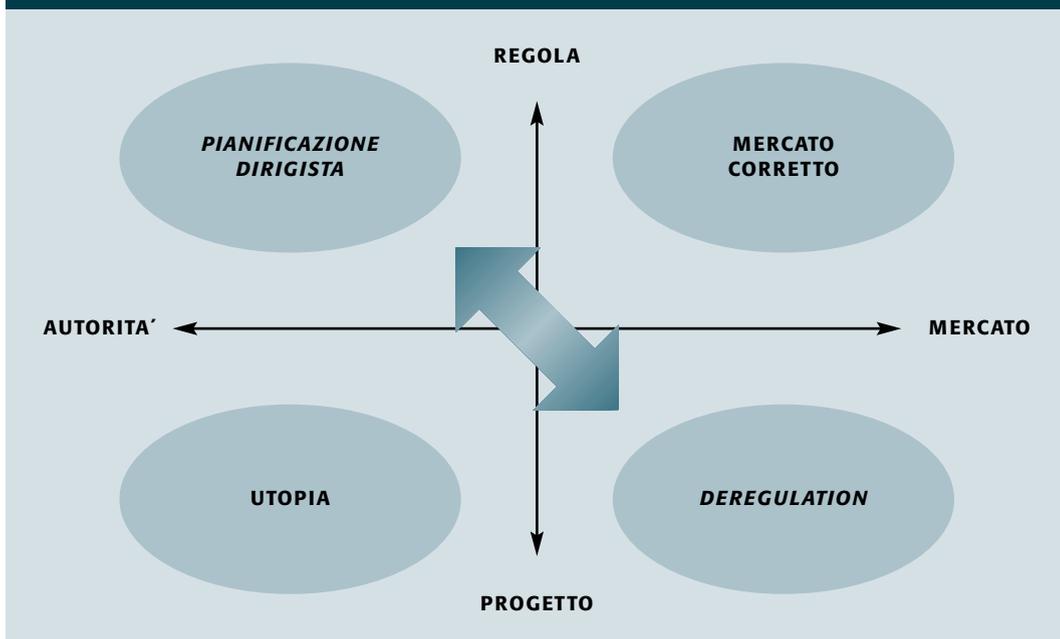
14. R. Camagni e R. Capello, *The City Network Paradigm: Theory and Empirical Evidence*, in R. Capello e P. Nijkamp (a cura di), *Urban Dynamics and Growth: Advances in Urban Economics*, Elsevier, Amsterdam, 2004, pp. 495-532.

zare il nuovo strumento, il piano strategico o qualche sua variante locale, per delegittimare il piano d'uso dei suoli; in altri casi il piano strategico, se non si appoggia a un apparato di regole chiare, poiché non possiede di per sé forza coercitiva, può risultare strumento debole se non inutile. Quindi una delle principali sfide dell'avvio di un processo di pianificazione strategica è di assicurarsi che l'aggiunta di un nuovo strumento non indebolisca gli strumenti esistenti; al contrario, i vari processi di pianificazione devono rafforzarsi a vicenda per potenziare la *governance* territoriale e lo sviluppo locale.

Al fine di meglio identificare i rispettivi ruoli della pianificazione urbanistica e della pianificazione strategica, e soprattutto gli stili di pianificazione che rendono compatibili e coerenti i due strumenti, è opportuno definire i modelli alternativi che sono genericamente disponibili per la pianificazione urbanistica. Tali modelli sono basati su una doppia dicotomia. La prima distingue tra gli approcci di pianificazione governati dall'adempimento alle regole fisse, e quelli caratterizzati dallo sviluppo di progetti concreti. La seconda dicotomia separa i processi di pianificazione presidiati da una forte autorità istituzionale dagli approcci determinati da un bilanciamento degli interessi e dal peso relativo dei vari *stakeholder*.

Dall'interazione tra queste dicotomie possiamo individuare quattro differenti approcci alla pianificazione in cui regola, progetto, autorità e mercato si combinano in modo diverso. Tali approcci possono essere così definiti (figura 1.1):

Figura 1.1 Approcci alternativi alla pianificazione urbana: l'opposizione tradizionale



1. la pianificazione dirigista (regole e autorità);
2. il mercato regolato (vincolato dalle regole e dagli strumenti di internalizzazione delle esternalità);
3. la *deregulation* (mercato e progetti);
4. l'utopia (proposta dall'autorità attraverso progetti).

Questi quattro approcci teorici alternativi non si presentano quasi mai nella realtà in forma pura, ma sono comunque ben identificabili.

La pianificazione strategica consente di uscire dall'opposizione tradizionale tra pianificazione dirigista e *deregulation*, che costituisce la maggiore responsabile della crisi del piano. Poiché la pianificazione dirigista accetta il ricorso ai processi spontanei di mercato, e l'approccio liberista-deregolativo accetta di definire poche ma precise regole, attraverso cui *correggere* i processi di mercato, al fine di limitarne i possibili effetti negativi sul benessere collettivo. Entrambi gli approcci tradizionali riconoscono, quindi, la necessità di definire una *visione* collettiva del futuro. L'azione del mercato, e cioè il progetto di iniziativa privata, è facilitata dalla sua collocazione in una visione condivisa del futuro della città; è orientata dalla definizione di precise regole del gioco, vale a dire alcune decisioni non contrattabili (talvolta si parla di *invarianti* territoriali) cui è demandata la garanzia dell'interesse collettivo; è valutata in modo trasparente attraverso processi partecipativi e comunicativi. Allora all'opposizione tradizionale si sostituisce una possibile integrazione (fra mercato corretto e visione condivisa) che costituisce la caratteristica fondante dell'approccio strategico (figura 1.2).

Figura 1.2 Approcci alternativi alla pianificazione urbana: la convergenza possibile



1.4.2 Rapporti tra piano strategico e Prg: la coerenza tematica

Prima del piano strategico è stato il piano regolatore generale¹⁵ il solo strumento di rilievo, largamente *comprensivo* delle problematiche funzionali e morfologico-spaziali della città, con il quale le amministrazioni locali di ogni dimensione hanno disegnato e guidato trasformazioni e crescita urbana, assetto del territorio comunale e uso del suolo. Esistono importanti punti di divergenza tra questi due strumenti, ma anche possibili elementi di convergenza.

Secondo lo schema generalmente accettato, la struttura del piano strategico prevede *assi strategici* per la costruzione del piano tramite i quali sono impostate le grandi linee dello sviluppo locale. Il piano strategico prevede anche relative azioni per definire e attuare il conseguente progetto di città o di territorio, come sarà chiarito nei capitoli successivi. Allo stesso modo, tra i contenuti caratterizzanti il Prg¹⁶, figurano anche le indicazioni per lo sviluppo e la previsione di una fase e di documenti di indirizzo al livello sia strutturale sia operativo del piano.

La ricerca della coerenza tra piano strategico e Prg, per obiettivi, tempi, disponibilità di risorse e fattibilità complessiva è perseguibile in ordine ai due momenti di definizione delle linee strategiche del piano strategico e di messa a punto dei documenti di indirizzo del Prg. I principali contenuti di programmazione e alcune scelte rilevanti, espressi per esempio in sede di Documento programmatico preliminare (Dpp), di analogo documento di indirizzo del Prg, o anche in termini di contenuti del piano strutturale orientati in questo senso¹⁷, potranno infatti coincidere con alcune linee strategiche previste dal piano strategico. Questo, può essere un momento centrale del rapporto tra i due strumenti, in quanto le relative azioni previste saranno al tempo stesso sia azioni del piano strategico, e quindi supportate da un disegno complessivo della comunità e della amministrazione pubblica, che interventi del Prg, da cui trarre forza normativa e politico-amministrativa.

Dovranno essere, in larga misura, coincidenti l'insieme delle azioni previste da linee strategiche del piano strategico e le grandi opzioni di pianificazione fisico-spaziale del Dpp, per esempio in tema di ambiente (con vantaggi di fattibilità di programmi e interventi e necessaria integrazione delle problematiche, come è nel caso della Valutazione ambientale strategica, Vas), o di sistemi infrastrutturali (con vantaggi in ordine alla competitività economica territoriale e alle prestazioni del sistema per la mobilità urbana), o di qualità urbana (con vantaggi per esempio in termini di dotazione di servizi e di innovazione dell'economia locale), o di rilocalizzazioni di attività produttive (con vantaggi di accresciuta attrattività ed efficienza di siti di attività e di incentivazione al rinnovo urbano), e così via.

Un elemento forte di coesione tra i due strumenti può riguardare le problematiche connesse alla dimensione ambientale dello sviluppo e la sua esplicita e qualificata collocazione nei sistemi di pianificazione regionali più recenti. In particolare, nelle leggi che tengono conto

15. D'ora in avanti la sigla Prg si riferisce al piano regolatore generale della vecchia Legge urbanistica fondamentale 1150/42, sia pure nelle forme rinnovate dalle successive leggi urbanistiche regionali.

16. Come previsto dalle leggi regionali e in linea con il Disegno di Legge sul governo del territorio approvato alla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005.

17. Non tutte le leggi regionali prevedono esplicitamente un Dpp, ma è previsto che almeno in forma di contenuti generali del piano strutturale siano prima di tutto individuate le principali linee di programmazione e trasformazione del territorio. Per brevità qui ci si riferirà comunque al Documento programmatico preliminare e si userà la sigla Dpp.

della Direttiva europea sulla Vas, Valutazione ambientale strategica¹⁸. Proprio la Vas, soprattutto se propriamente intesa in ordine alle diverse componenti dello sviluppo sostenibile che essa dovrebbe tendere a realizzare (componenti ambientale, sociale ed economica), suggerisce il piano strategico come ambito decisionale privilegiato per la costruzione del progetto territoriale complessivo.

Per la sua fisiologica comprensività e intersettorialità, per il suo carattere volontaristico, sociale, partecipativo e processuale, il piano strategico appare più adatto del piano urbanistico a verificare e porre in essere l'integrazione tra esigenze e contenuti progettuali diversi e, in alcuni casi, conflittuali.

Il piano strategico della Spezia come quadro unitario di altri strumenti di pianificazione

Il piano strategico della Spezia è stato avviato quasi simultaneamente alla stesura del nuovo piano urbanistico comunale, approvato il 19 novembre 2002 ed entrato in vigore il 25 giugno 2003. I nuovi principi e gli obiettivi di lungo periodo scaturiti dai lavori delle commissioni sono stati quindi recepiti e costruiti congiuntamente con il lavoro di redazione del piano di riorganizzazione territoriale, in cui si rileggono e si individuano con precisione i nuovi punti nodali di sviluppo e di trasformazione individuati dal piano.

Il piano strategico della Spezia è comunque anche un *piano sostenibile*, ha cioè previsto la valutazione ex ante dell'impatto territoriale degli interventi (in fase di elaborazione delle scelte piuttosto che in fase di realizzazione). In questo caso è stato determinate far convergere l'azione pre-esistente di predisposizione dell'Agenda 21 Locale in quella della pianificazione strategica. Si sono così create fin dall'inizio le interazioni positive tra i due progetti: la rete di attori formatasi intorno al progetto di Agenda 21 è confluita nel piano, i rispettivi strumenti operativi e della partecipazione sono stati integrati e adattati e i risultati si sono compenetrati.

È stato redatto parallelamente e intrecciando con i lavori del piano anche il piano d'azione sociale.

C'è stata ancora una naturale connessione con il Prusst, che nella sua progettazione ha richiesto la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

Il piano strategico ha quindi rappresentato la cornice unitaria di tutti questi piani, tra loro connessi e pienamente integrati perché inseriti in una visione di insieme unitaria e condivisa da tutte le forze sociali.

Un secondo momento di coerenza, tra piano strategico e Prg è individuabile tra specifiche azioni o progetti rilevanti nel medio-lungo periodo, per i quali siano da ricercare e definire il concorso di specifici attori chiave e il consenso esteso e partecipato della comunità locale. Si tratta dei grandi progetti in cui si articolano il progetto di città del piano strategico e la visione e la costruzione del suo futuro, e che trovano nel livello strutturale del Prg la relativa dimensione politica e amministrativa, nonché la necessaria definizione spaziale preliminare. In sintesi, le specifiche azioni e i momenti attuativi del piano strategico potranno coincidere ed essere complementari con i progetti specifici di rilevanza urbanistica e riferibili al livello operativo dei Prg.

18. Tra esse, le leggi recenti di Lombardia, Veneto e Toscana.

I presupposti del piano territoriale di coordinamento provinciale sono rappresentati da tre macro obiettivi individuati nel piano strategico: infrastrutture e mobilità, riposizionamento competitivo, sistema della qualità sociale e di vita che sono stati associati alle tre componenti sulle quali è fondato il nuovo modello di sviluppo (uso equilibrato del territorio, economia dell'innovazione, delle reti e della conoscenza, nuova stagione di coesione sociale, benessere di vita e socio culturale).

Il piano territoriale di coordinamento provinciale fa proprio il quadro funzionale sociale ed economico emerso dal piano strategico e raccorda le indicazioni dello stesso con i diversi obiettivi-azioni del piano territoriale di coordinamento provinciale.

1.4.3 Rapporti tra piano strategico e Prg: i processi di cooperazione, partenariato e partecipazione

Il rapporto tra piano strategico (volontaristico) e Prg (obbligatorio), è prefigurabile sia rispetto alle pratiche di pianificazione strategica, sia in relazione alle leggi regionali urbanistiche recenti¹⁹.

Il piano strategico, come abbiamo visto, è caratterizzato dal coinvolgimento e dalla partecipazione attiva dei diversi attori locali. Anche nel processo di formazione del Prg alcune regioni prevedono esplicitamente l'istituto della partecipazione²⁰; ciò può comportare una maggiore diffusione e una pratica generalizzata della partecipazione, soprattutto nei contesti in cui si è in presenza di un contemporaneo processo di pianificazione strategica.

Non vanno, d'altra parte ignorati i possibili rischi, già segnalati in precedenza, di banalizzazione e sterilità delle pratiche di partecipazione o di conflittualità permanente su decisioni che comportano vantaggi o limitazioni solo per quota parte dei cittadini.

È evidente che, se si assume la partecipazione come un necessario catalizzatore del processo, ricadute positive e possibili rischi sono entrambi compresenti. È utile tenere presente che la natura degli obiettivi e le decisioni in gioco sono diverse nella costruzione di una visione condivisa di lungo periodo propria del piano strategico e nella formulazione di un Prg.

Per esempio, con riferimento alla localizzazione di nuove abitazioni o per aree produttive, nel primo caso la partecipazione acquista risalto e forma rispetto agli obiettivi complessi e alle grandi scelte (visione del futuro ma anche fattibilità e consenso politico-economico), mentre nel secondo concerne esigenze più dirette e misurabili degli abitanti (consenso politico di base).

Da ultimo, la coesistenza virtuosa di piano strategico e Prg può derivare dai seguenti aspetti:

- il Prg stesso può favorire l'impostazione, le pratiche e il cammino del piano strategico territoriale, nel momento in cui una comunità decida di darsi un progetto sostanzialmente innovativo per il proprio futuro economico e sociale;

19. Le ultime, ormai, sono già leggi per il governo del territorio.

20. Per esempio nel caso della Lombardia, nel piano di governo del territorio, la partecipazione oltre che promossa sulla base dei caratteri di apertura complessiva degli strumenti previsti (pubblicità e trasparenza, partecipazione diffusa di cittadini e associazioni, contributo dei privati), è esplicitamente regolata e favorita dalla Legge n. 12/2005; in particolare all'art. 13, commi 2 e 3: presentazione di suggerimenti e proposte da parte di «chiunque abbia interesse», prima del conferimento dell'incarico di redazione degli atti del Pgt, previa pubblicazione di avviso di avvio del procedimento; acquisizione del parere delle parti sociali ed economiche, tramite consultazioni, prima dell'adozione.

- il carattere aperto e cooperativo dell'ambiente amministrativo può favorire la canalizzazione positiva dell'iter amministrativo (e non) dei due piani, riducendo le ragioni di conflitto e di crisi.

Il piano strategico territoriale e il Prg dovrebbero comunque mantenere, però, autonomia di statuto, di contenuti e di modalità di formazione, pur perseguendo reciproca coerenza e mutua rappresentatività.

Il piano strategico di Venezia e il collegamento con il Prg

Il Prg del Comune di Venezia è stato approvato precedentemente all'avvio del processo di pianificazione strategica. Esso definiva in modo *strategico* l'assetto del territorio dando visibilità a un progetto complessivo di sviluppo della città. Il piano strategico assume le direttive come proprio riferimento ponendole però a verifica e promuovendone l'aggiornamento in caso di contraddizioni evidenti tra piano urbanistico e progetto di sviluppo.

Il piano strategico di Venezia inoltre ha assunto come proprio riferimento il sistema infrastrutturale dell'area veneziana così come va configurandosi in ragione degli interventi che i diversi livelli di governo (Europa, Stato, Regione, Provincia) e i diversi gestori di rete (Ferrovie, Autostrade, Anas) stanno progettando o già realizzando (passante di Mestre, Romea commerciale, opere complementari all'uno o all'altro intervento, la cosiddetta alta velocità, il Sfmr, ecc.) e considerato, per quanto possibile, i tempi di completamento previsti.

Allo stesso tempo, il piano ha considerato anche le ipotesi progettuali maturate dall'area mobilità della direzione centrale sviluppo del territorio e mobilità per la redazione del piano urbano della mobilità del comune, da farsi in adeguamento a quanto previsto dalla Legge n. 340/2000, e ha assunto come proprie le strategie e le azioni che l'amministrazione si è proposta di realizzare per la definizione di un più adeguato assetto infrastrutturale dell'area veneziana.

1.5 Il rapporto tra il piano strategico e la nuova programmazione comunitaria

1.5.1 I principi cardine della nuova programmazione 2007-2013 e l'approccio strategico alla pianificazione

Per il periodo 2007-2013 l'Unione Europea ipotizza un approccio strategico alla nuova programmazione per rafforzare la dimensione della politica di coesione e per integrare meglio le priorità comunitarie nei programmi di sviluppo nazionali e regionali. In questo modo la Commissione Europea sostiene l'individuazione di indirizzi delle politiche di sviluppo profondamente coerenti con i principi della pianificazione strategica dei territori. La promozione dello sviluppo locale prevede infatti le attività di²¹:

- **programmazione** articolata in priorità all'interno di un quadro pluriennale;
- **partenariato** con istituzioni, parti economiche e sociali, altri organismi appropriati;
- **valutazione**, quale elemento cardine della qualità, efficacia e coerenza degli interventi.

21. Cfr. Comunicazione della Commissione *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, Bruxelles, 5 luglio 2005 Com (2005) 299.

L'obiettivo di questo orientamento strategico è di rendere l'attuazione della politica di coesione più responsabile e coerente, nel rispetto di alcuni principi chiave che delineano il quadro dell'interazione delle iniziative attivate a diversi livelli, tra cui²²:

- la **complementarietà** rispetto alle misure nazionali, regionali e locali, la coerenza con le priorità comunitarie e la conformità alle disposizioni del trattato;
- la **sussidiarietà** nell'attuazione dei programmi e la **proporzionalità** dell'azione di controllo e valutazione rispetto all'entità del contributo comunitario;
- l'**addizionalità** dei contributi dei fondi rispetto alle spese strutturali pubbliche o equivalenti di uno stato membro;
- il **cofinanziamento** degli interventi e la **partecipazione** dei fondi commisurata alla gravità dei problemi.

Sul piano operativo, i principi e le regole fissati con la politica comunitaria di coesione, e previsti nella proposta di riforma per il periodo 2007-2013, trovano coerenza programmatica con i principi alla base della *terza generazione* dei piani strategici, e contribuiscono a favorire l'innovazione degli stessi piani, sia dal punto di vista del contenuto che nella concezione del piano come processo e strumento di sviluppo locale.

1.5.2 La riforma dei fondi strutturali e le nuove opportunità

A partire dalla prossima stagione di programmazione economica europea 2007-2013 si avrà la riforma della politica di coesione, caratterizzata dall'entità del budget, nonché la riforma dei fondi strutturali²³. La Commissione propone per la fase 2007-2013 interventi concentrati su un numero limitato di priorità comunitarie, in linea con le agende di Lisbona (crescita, competitività e occupazione) e di Göteborg (ambiente e sviluppo sostenibile). Su tale base è stato elaborato un elenco limitato di temi chiave per i programmi operativi: innovazione, economia basata sulla conoscenza, ambiente, prevenzione dei rischi, accessibilità e servizi di interesse economico generale. I principi di attuazione restano immutati: programmazione, partenariato, cofinanziamento e valutazione.

In questa prospettiva, l'approccio alla nuova programmazione sarà incentrato sugli *Orientamenti strategici comunitari per la politica di coesione del Consiglio Europeo*²⁴ e sui nuovi Quadri nazionali di riferimento strategico (Qsn). Tali documenti di riferimento sostituiranno gli attuali Quadri comunitari di sostegno (Qcs), i Documenti unici di programmazione (Docup) e i complementi di programmazione (Cdp). Ognuno di essi, descrivendo in modo sintetico la strategia dello Stato membro e le principali operazioni che ne derivano, costituirà un documento politico per l'elaborazione dei programmi operativi e la gestione degli interventi che sarà effettuata esclusivamente a livello di tali programmi.

Per un'amministrazione locale che intende avviare un processo di pianificazione strategica territoriale conviene quindi individuare un metodo di lavoro che sappia anche tener conto delle opportunità offerte dalla nuova programmazione comunitaria e collegarle in

22. Elencati negli articoli del Regolamento Generale del Consiglio recante disposizioni generali sul Fesr, del Fse e del Fondo di coesione.

23. *Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council*, Com (2004) 628 final, 29.09.2004, http://europa.eu.int/comm/world/en/p/pdf/getdoc_en.pdf.

24. Cfr. Proposta di regolamento CE, Com (2004) 492 recante disposizione generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione per il periodo 2007-2013.

modo coerente alle attività di pianificazione per lo sviluppo locale, nazionale ed europeo.

La nuova programmazione sostiene strategie integrate di sviluppo e riconversione per contribuire a favorire interventi strutturali focalizzati al perseguimento dei tre obiettivi prioritari, che sostituiranno gli obiettivi 1, 2 e 3 dell'attuale fase di programmazione 2000-2006:

- un **obiettivo di convergenza** degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e di occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società basata sulla conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento dell'ambiente nonché l'efficienza amministrativa; questo obiettivo costituisce la priorità dei fondi;
- un **obiettivo di competitività regionale e di occupazione**, che punta a rafforzare la competitività e le capacità attrattive delle regioni nonché l'occupazione anticipando i cambiamenti socio-economici, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'innovazione e la promozione della società basata sulla conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente nonché il potenziamento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento;
- un **obiettivo di cooperazione territoriale**, inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali, che a livello transnazionale si concretizzano in azioni di sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie, e mediante la creazione di reti e lo scambio di esperienze.

Nel tracciare un percorso di pianificazione strategica che dia attuazione alle strategie di Lisbona e Göteborg, la nuova programmazione comunitaria 2007-2013 promuove il supporto di strategie integrate e partecipative per affrontare la forte concentrazione di problematiche economiche, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane. Inoltre si basa su un approccio integrato e intersettoriale in grado di posizionare le singole iniziative di pianificazione strategica locale in un contesto più ampio. Sarà proprio un tale approccio – già avviato talvolta con successo in altri strumenti di sviluppo locale (Programmi integrati, Patti territoriali Prusst) – a consentire un processo di pianificazione strategica strettamente correlato agli obiettivi di sviluppo e competitività definiti dall'Unione Europea e concretamente implementato anche attraverso un uso integrato di risorse finanziarie delle amministrazioni regionali, nazionali e comunitarie (fondi strutturali e fondi settoriali).

Nella fase di costruzione dei piani strategici locali occorrerà, dunque, guardare e prendere in considerazione obiettivi e priorità tematiche dei programmi sostenuti dai fondi strutturali comunitari per il periodo 2007-2013, per collegarli e integrarli in modo coerente con le

attività di pianificazione per lo sviluppo a livello locale. In particolare le proposte di regolamento per il Fesr²⁵ e il Fse²⁶ fissano le priorità tematiche per i programmi sostenuti dai singoli Fondi nell'ambito dei tre obiettivi che rispecchiano gli ambiti d'intervento affrontati da molti piani strategici territoriali italiani.

Tabella 2.2 Priorità tematiche del Fse e del Fesr per il 2007-2013		
Obiettivi	Ambiti di intervento	
	Fse	Fesr
Convergenza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adattabilità di lavoratori e imprese 2. Accesso al mercato del lavoro 3. Inclusione sociale 4. Riforme per l'occupazione e l'inclusione 5. Capitale umano 6. Capacità istituzionale ed efficienza della pubblica amministrazione 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ricerca e sviluppo, innovazione e imprenditorialità 2. Società dell'informazione 3. Ambiente 4. Prevenzione dei rischi 5. Turismo 6. Trasporti 7. Energia 8. Istruzione 9. Salute 10. Aiuti diretti agli investimenti delle piccole e medie imprese
Competitività regionale e occupazione Sezione competitività regionale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Attività innovative 2. Cooperazione transnazionale e interregionale 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovazione ed economia della conoscenza 2. Ambiente e prevenzione dei rischi 3. Accessibilità e servizi di interesse economico generale
Cooperazione territoriale europea		<ol style="list-style-type: none"> 1. Sviluppo di attività sociali ed economiche di natura transfrontaliera 2. Creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale 3. Promozione di reti e scambi di esperienze

25. Proposta di Regolamento Com (2004) 495 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo regionale (Fesr) del 14 luglio 2004.

26. Proposta di Regolamento Com (2004) 493 relativo al Fondo Sociale Europeo (Fse) del 14 luglio 2004.

Assicurare l'integrazione tra le grandi priorità tematiche dei fondi strutturali comunitari e le singole azioni di sviluppo locale contribuirà a collocare la pianificazione strategica locale nel contesto degli strumenti e delle risorse messe a disposizione per lo sviluppo anche al livello nazionale ed europeo.

Sul piano operativo tali obiettivi prioritari trovano inoltre coerenza programmatica e attuazione in alcuni interventi nazionali italiani

previsti per favorire l'aumento di competitività delle aree il cui potenziale è sottoutilizzato, con particolare attenzione per il Mezzogiorno. Il riferimento è alle finalità perseguite dallo Stato attraverso la politica regionale nazionale, inizialmente attuata con la Legge n. 208/98, mediante la destinazione di risorse aggiuntive e interventi nelle cosiddette *aree depresse*, e successivamente prevista con la Legge finanziaria per il 2003 unificando tutte le risorse aggiuntive nazionali in due fondi intercomunicanti attivi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso il Ministero delle Attività Produttive²⁷. Dall'unione dei due fondi è nato il **Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas)**, il cui utilizzo estende alle risorse nazionali le regole comunitarie di premialità, – sia per accelerare la spesa, sia per la cooperazione e la qualità – ispirandosi ai principi di cooperazione fra i diversi livelli di governo, competizione per le risorse, monitoraggio, flessibilità e tempestività di utilizzo delle risorse.

1.5.3 Il ruolo del partenariato e la partecipazione dei cittadini nei processi di sviluppo comunitari

La programmazione comunitaria parte anche dal principio che il processo di sviluppo del territorio, data la complessità e la forte correlazione delle problematiche da affrontare, richiede uno sforzo comune e integrato a livello europeo, nazionale, regionale e locale. Così come l'approccio alla pianificazione strategica di terza generazione, la programmazione comunitaria richiede alle diverse componenti sociali e istituzionali coinvolte una partecipazione attiva per il raggiungimento delle finalità comuni di sviluppo, realizzando compiutamente una sinergia degli attori che operano a livello istituzionale e un'integrazione di strumenti e risorse.

Nella programmazione 2007-2013 la Commissione Europea promuove il partenariato tra diversi livelli di governo mediante una stretta cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri e le autorità regionali, locali, e urbane. Per altro sostiene un approccio di partenariato sociale ampio in cui vengono inclusi anche le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali, i partner ambientali, le organizzazioni non governative, gli organismi responsabili della parità tra uomini e donne, e ogni altro organismo appropriato che rappresenti la società civile²⁸. Stabilire la coerenza tra i diversi interventi comunitari (settoriali o strutturali), nazionali e regionali, nonché garantire una migliore articolazione dei vari livelli territoriali, comporta un dialogo rafforzato fra i vari livelli di soggetti operanti sul territorio e un partenariato pubblico-privato qualitativamente migliore. Questi indirizzi sono in tutta evidenza molto coerenti con l'approccio al partenariato inerente nella pianificazione strategica territoriale locale.

La prospettiva comunitaria potrà rappresentare, inoltre, una leva aggiuntiva molto utile per potenziare il coinvolgimento dei diversi livelli di governo alle iniziative di pianificazione strategica e per rafforzare le relazioni interistituzionali.

27. Legge 27 dicembre 2002 n. 289, artt. 60 e 61.

28. Cfr. Articolo 10 Proposta di regolamento CE, Com (2004) n. 492 recante disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione per il periodo 2007-2013.

Le iniziative della Comunità Europea per sostenere lo sviluppo locale si fondano infine sul dialogo e sulla comunicazione con i cittadini, sulla base di tre principi:

- ascoltare, e non soltanto informare, i cittadini, per tener conto dei loro punti di vista;
- comunicare come le politiche della Unione Europea influenzano la vita quotidiana dei cittadini e qual è il loro valore aggiunto;
- adattare i messaggi a seconda del pubblico di ogni Stato membro e trasmetterli attraverso i canali preferiti e nella lingua che capisce.

In particolare la partecipazione dei cittadini, anche attraverso l'uso di tecnologie Ict, è considerato uno specifico processo di apprendimento, possibile a condizione che siano trasmesse a soggetti coinvolti le informazioni e le abilità necessarie per gestire, man mano, autonomamente il processo. E proprio a tal fine si rende necessaria l'implementazione di strumenti che agevolano l'accesso all'informazione (opportunità di comunicazione interattiva, implementazione di siti web con servizi interattivi, mappe intelligenti dei progetti di piano strategico, attivazione di mailing list e forum *on line* per favorire l'informazione dei cittadini e il dialogo con gli amministratori, ecc.) e di procedure per il coinvolgimento dei rappresentanti delle parti economiche e sociali interessate. Questi processi servono a instaurare un rapporto continuativo di confronto che permette di raccogliere suggerimenti utili, di tenere conto delle esigenze degli abitanti delle aree oggetto degli interventi e di stimolare una maggiore coesione sociale e una nuova fiducia fra cittadini e amministrazioni. L'attuazione di iniziative di questo tipo ben si raccorda con le azioni di comunicazione, coinvolgimento e partecipazione dei cittadini avviati nel contesto della creazione di un piano strategico territoriale.

29. Cfr. Ssse. Lo schema di sviluppo dello spazio europeo è stato elaborato, a partire dal 1993, dal Comitato per lo sviluppo spaziale (Csd), composto dai ministri responsabili dell'assetto territoriale nei diversi paesi europei.

Il documento definitivo è stato approvato a Potsdam nel maggio del 1999.

Ruota intorno a tre punti generali:

1. la coesione economica e sociale;
2. lo sviluppo sostenibile;
3. una competitività equilibrata per il territorio europeo.

Presentazione dello Schema di Sviluppo Sostenibile Europeo (Ssce) - Ministero dell'Economia e delle Finanze.

1.5.4 La cooperazione territoriale europea e le reti di città

L'orientamento strategico comunitario per lo sviluppo locale mette anche l'accento sulla cooperazione territoriale europea mediante lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (Ssse)²⁹. Questo obiettivo pone l'enfasi sulle reti di città, comunità o territori, al fine di fornire soluzioni congiunte ai problemi comuni. A tal fine la programmazione comunitaria incentiva la collaborazione tra diverse comunità locali di frontiera per quel che riguarda lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo di relazioni economiche e la creazione di reti di piccole e medie imprese. Le politiche comunitarie mirano anche ad accrescere l'efficacia della politica regionale mediante la creazione di reti e lo scambio di esperienze tra le autorità regionali e locali. In tale prospettiva le reti di città si pongono sempre più come strumenti di sviluppo territoriale e di *governance* cooperativa, idonei a promuovere strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema.

Un'altra prospettiva assai interessante per gli enti locali è data dal processo di costruzione, a livello comunitario, della *politica di prossimità* lanciata dalla Commissione Europea nel 2003 per la costruzione

di uno spazio comune di sicurezza e sviluppo tra l'Unione Europea allargata e i paesi vicini nell'est europeo e nel Mediterraneo. Questa politica sarà parte integrante della strategia di cooperazione esterna della Unione Europea verso i paesi terzi, affidando un ruolo chiave alle Regioni Europee in partenariato con i Comuni e i diversi soggetti del territorio. In particolare la nuova politica europea di vicinato e partenariato si compone di due strumenti:

- **strumento di pre-adesione (Ipa)** che si rivolge ai paesi candidati (Turchia e Croazia) e potenziali candidati (Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia e Unione di Serbia e Montenegro), supportando azioni nei settori del rafforzamento istituzionale, della cooperazione regionale e transfrontaliera, dello sviluppo rurale, delle risorse umane;
- **strumento di prossimità e partenariato (Enpi)** che rappresenta, invece, lo strumento finanziario destinato a sostenere la cooperazione con i paesi coinvolti nella politica di vicinato (Ucraina, Moldavia, Bielorussia, Armenia, Azerbaigian, Georgia e i Paesi dell'area del bacino mediterraneo meridionale e orientale) e il partenariato strategico con la Russia.

Tali prospettive potranno offrire notevoli opportunità per l'apprendimento e il potenziamento delle attività dei territori che avviano iniziative di pianificazione strategica sia per affrontare problemi comuni insieme a territori nei paesi vicini, sia per scambiare approcci e prassi innovative.

1.5.5 Riunire i processi di pianificazione strategica e programmazione comunitaria al livello locale

Dall'analisi del contesto comunitario e nazionale emerge, dunque, la necessità di praticare strategie basate su un approccio sistemico territoriale, mediante l'attuazione di forme di cooperazione e partenariato, e di assicurarsi che la pianificazione strategica dei territori tenga conto del più ampio contesto dell'azione comunitaria, massimizzando le sinergie e sfruttando le opportunità per potenziare le azioni di sviluppo locale.

Al fine di individuare e comunicare un quadro organico di sviluppo del territorio, aumentandone la capacità di ottimizzare le risorse esistenti, sviluppare sinergie e definire nuovi scenari possibili, è opportuno analizzare le attività, le azioni e le fonti di finanziamento già impiegate sul territorio. In particolare nei processi di pianificazione strategica occorre tener presente la presenza nell'area vasta di riferimento di progetti multi-attori già attivati, quali le varie reti di partenariato per l'attuazione di singole misure dei Programmi operativi regionali (Por) (Docup), i Progetti integrati settoriali e territoriali (Pis e Pit), o i Programmi urbani complessi (Prusst, Pru, contratti di quartiere). Risulterebbe utile mappare queste attività mediante la seguente matrice che raffigura il coinvolgimento di ciascuna amministrazione rispetto ai principali programmi e progetti realizzati o in corso:

Tabella 1.3 Matrice di integrazione tra programmi, piani e progetti ed enti coinvolti			
Enti coinvolti	Area programmi	Area piani	Area progetti
Comune X			
Comune Y			
Comune β			
Comune J			
Provincia K			
Regione Z			
Enti pubblici economici			
Partenariato			
...			

A partire da questa mappatura occorre considerare il migliore modo possibile per regolarizzare i tempi e le procedure dei vari strumenti allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse mediante:

- la verifica degli obiettivi da raggiungere;
- l'esame dei legami temporali;
- la valutazione dei fabbisogni finanziari globali e della loro sequenza temporale;
- la previsione di strumenti di monitoraggio e valutazione in itinere delle attività programmate e conseguente predisposizione di percorsi alternativi;
- l'analisi di retroazione, attraverso la quale operare alcuni aggiustamenti per ottimizzare la programmazione iniziale.

Conviene anche un'analisi del *ciclo di vita dei programmi e dei progetti* in cui vengono esplicitati i tempi previsti per la realizzazione dei programmi e progetti in corso. In regola generale l'attuazione degli interventi complessi richiederà più tempo che la realizzazione dei progetti integrati confinati in singoli settori o aree territoriali. La fase della pianificazione strategica in cui vengano fissate le tappe per la realizzazione delle azioni previste deve tenere conto delle scadenze per le iniziative già in corso.

Per ottimizzare l'utilizzo delle risorse esistenti e garantire il raccordo tra l'esecuzione delle attività programmate e le risorse finanziarie è molto utile la costruzione di una matrice di finanziabilità³⁰, cioè uno strumento di analisi delle diverse fonti per finanziare i vari piani, progetti e iniziative di sviluppo già attivati o programmati sul territo-

30. G. Di Falco e V. Vecchi, *Soluzioni finanziarie per la valorizzazione del territorio*, Sda Bocconi.

rio locale. I progetti pubblici possono essere finanziati con fonti differenti ed è possibile prevedere soluzioni e percorsi alternati.

In particolare, l'art. 199 del D.Lgs. n. 177/2000 indica le risorse finanziarie a cui un ente pubblico può ricorrere:

- entrate correnti destinate per legge a investimenti;
- avanzi di bilancio, costituiti da eccedenze di entrate correnti rispetto a spese correnti aumentate delle quote capitali di ammortamento dei prestiti;
- entrate da alienazione di beni;
- proventi da concessioni edilizie;
- entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle regioni;
- avanzo di amministrazione;
- mutui passivi (erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti, dal Credito Sportivo, da istituzioni finanziarie private, banche, Bei);
- mercato dei capitali (emissioni obbligazionarie domestiche, internazionali, in pool);
- fondi comunitari (fondi strutturali e finanziamenti diretti/fondi settoriali);
- capitali privati (*project finance* e sponsorizzazioni).

Per altro, spesso accade che diverse fonti finanziarie devono essere utilizzate in modo complementare per assicurare l'intera copertura finanziaria di piani, progetti, iniziative, ecc.

La costruzione e l'utilizzo di una matrice di finanziabilità permetterà di individuare finanziamenti complementari, e così di massimizzare la copertura finanziaria del piano o del progetto, riducendo la quota di autofinanziamento a carico dell'amministrazione richiedente. Rende possibile anche l'individuazione di alternative che aumentano le probabilità di finanziamento dell'iniziativa nel suo complesso. La matrice di finanziabilità (figura 1.4), specie se utilizzata per iniziative come pacchetti progettuali o piani, deve essere riferita a un arco temporale medio lungo, generalmente due/tre anni.

Nelle righe devono essere inserite le varie attività riferite alle macrofasi del piano strategico. Per ogni attività devono essere indicate le principali voci di costo che devono essere coperte. Le risorse finanziarie, individuate attraverso l'analisi per elementi di finanziabilità, sono indicate sulle colonne. La copertura dei costi deve essere indicata con una X in corrispondenza del finanziamento scelto. Con riferimento a una stessa riga (costo) è possibile individuare anche un alternativo canale di finanziamento, (la cosiddetta alternatività di finanziamenti) che potrà essere indicato con un simbolo differente.

L'utilizzo di questi strumenti sostiene infatti la possibilità di impostare un'efficace pianificazione del territorio, in grado di mettere a sistema le diverse attività, responsabilità e risorse e anche di congiungerla a un'ottica comunitaria.

Figura 1.4 Esempio di matrice di finanziabilità di un piano strategico

Fasi del piano strategico		Risorse finanziarie				
		Finanziamenti propri	Finanziamenti comunitari	Finanziamenti nazionali	Finanziamenti regionali	Capitali privati (Project finance Sponsor)
Fase 1 Attività preliminare	Attività 1					
	Attività 2					
	Attività 3					
Fase 2 Pianificazione concertata e coprogettazione	Attività 1					
	Attività 2					
	Attività 3					
Fase 3 Realizzazione del piano strategico	Attività 1					
	Attività 2					
	Attività 3					
Fase 4 Implementazione del piano strategico	Attività 1					
	Attività 2					
	Attività 3					
Fase 5 Azioni di accompagnamento	Attività 1					
	Attività 2					
	Attività 3					

2. Il processo di pianificazione strategica

La seconda parte del manuale presenta il processo tecnico e sociale che porta un'amministrazione locale, insieme ai soggetti pubblici e privati che ne condividono la scelta, all'avvio del processo di pianificazione strategica. Come abbiamo indicato nella parte prima, la pianificazione strategica cerca di fornire una risposta alle esigenze complesse che molte città e territori italiani non riescono più ad affrontare in modo del tutto soddisfacente tramite le tradizionali forme di pianificazione.

I limiti degli strumenti disponibili riguardano essenzialmente:

1. il carattere settoriale della maggioranza degli strumenti di pianificazione attualmente disponibili, che non permette di programmare interventi di natura generale;
2. l'ambito territoriale di molti strumenti di pianificazione ordinaria, ristretto entro confini imposti dalle competenze istituzionali, spesso insufficienti rispetto alla reale dimensione territoriale dei problemi;
3. la natura pubblica o privata delle azioni proposte, che non permette di innescare le sinergie che solo un'azione di tipo misto (pubblico e privato insieme) può ottenere.

La pianificazione strategica, quando è concepita e attuata correttamente, consente di superare questi limiti. Il superamento dei limiti indicati, sia bene inteso, è possibile quando la stessa decisione di ricorrere alla pianificazione strategica è giustificata dall'insieme delle condizioni del contesto territoriale.

In questa parte seguiremo un percorso cronologico ideale che prevede tre fasi successive:

1. l'avvio del processo (capitolo 2);
2. la costruzione del piano (capitolo 3);
3. l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione (capitolo 4).

Non si tratta di un percorso derivante da un modello astratto, ma desunto dall'esame di esperienze di pianificazione strategica già in essere in Italia. Tale percorso deve essere costruito e adattato al contesto specifico di ciascun territorio.

Focalizzare l'attenzione sul processo non vuol dire unicamente definire il percorso di costruzione del piano, in quanto strumento di pianificazione dinamica e flessibile. Ma consiste anche nel rinnovare costantemente la coesione tra i soggetti pubblici e privati che intendono promuoverlo.

Il processo di preparazione del piano deve dimostrare già in fase di avvio di essere un progetto serio, rispettoso delle esigenze dei soggetti che lo sostengono e fattibile nell'ambito delle risorse disponibili. Per essere sostenuto con continuità, sia nella fase di preparazione che nella fase di attuazione, il processo di pianificazione strategica deve produrre risultati positivi per i soggetti che hanno contribuito al suo avvio. Inoltre, deve anche generare risultati positivi e percepibili per il pubblico, interno ed esterno, dei residenti e degli *utilizzatori* della città.

Un processo di pianificazione strategica dà luogo a risultati diversi per i differenti soggetti che vi partecipano. Una buona pratica di pianificazione induce nel medio termine un impatto positivo all'interno dei soggetti (pubblici ma anche privati) direttamente coinvolti. In particolare, per l'amministrazione locale si possono avere impatti positivi sia sul modo di lavorare all'interno sia nel modo di porsi all'esterno per realizzare la propria missione. L'impatto può anche migliorare il modo con il quale una città o un territorio sono percepiti al loro interno, dalla cittadinanza per la quale valgono i risultati concreti che il processo produce, ma anche al loro esterno, per esempio dai potenziali investitori. Questi primi risultati sono quasi per definizione sempre di tipo parziale e intermedio rispetto al prodotto finale del processo, che è costituito dalla realizzazione, nel lungo periodo, della visione indicata dal piano strategico. La realizzazione di risultati intermedi, però, è una tappa fondamentale per rinnovare nel tempo il sostegno al processo di pianificazione strategica.

Tale processo, così come qui presentato, è fondato sulla partecipazione e condivisione di tre elementi:

1. i problemi;
2. le analisi;
3. le soluzioni proposte.

La condivisione di tutti e tre gli elementi appena citati crea relazioni più snelle tra le istituzioni e una maggiore fiducia reciproca tra le persone che vi partecipano. Si crea, così, una solida base per costruire insieme dei percorsi verso obiettivi sempre più ambiziosi.

Il capitolo 2 presenta alcune modalità possibili per l'avvio di un processo di pianificazione strategica, richiamando casi concreti di città italiane che hanno già avviato uno o più piani. Tra le righe si può anche leggere, accanto alle *cose da fare*, anche le *cose da non fare*, o quanto meno decisioni da assumere in modo avvertito rispetto alle loro conseguenze probabili.

2.1 La motivazione iniziale e la leadership

2.1.1 Decidere insieme per rispondere alle esigenze locali

La pianificazione strategica basa buona parte della sua forza sul fatto di essere una libera scelta che l'amministrazione locale propone ad altri soggetti pubblici e privati dell'area. È un atto volontario di adesione da parte dei soggetti istituzionali a cui l'ente si rivolge. Si tratta in realtà di una libera scelta anche per lo stesso ente locale che intende promuovere l'iniziativa. Siamo, infatti, su un terreno fin qui poco praticato dalla maggioranza degli enti locali, abituati a ritenere che le scarse risorse disponibili vadano investite solo in attività prescritte in modo obbligatorio da qualche norma.

La decisione di avviare un processo di pianificazione strategica può nascere, in alcuni casi, da una consapevolezza da parte dell'amministrazione locale che la situazione urbanistica e socio-economica del proprio territorio sia giunta a un punto di crisi tale da richiedere un'azione non convenzionale, per migliorare l'assetto urbanistico dell'area e le prospettive di sviluppo locale nel lungo periodo¹.

L'emergere dello stato di crisi e la decisione di preparare un piano strategico non avvengono necessariamente nello stesso tempo. Iniziative preliminari e collaterali possono aver contribuito ad aumentare la percezione di una crisi che, in alcuni casi, era presente da tempo. La decisione di avviare il processo di preparazione di un piano strategico non coincide, quindi, con il sorgere di un particolare stato di crisi, ma con la percezione della sua esistenza da parte di un soggetto istituzionale dotato della volontà politica e della capacità tecnica di rispondere efficacemente ai problemi del territorio.

L'idea di realizzare il piano strategico nel territorio di Barletta

L'idea è stata del sindaco che già nelle linee programmatiche del suo mandato amministrativo 2002-2007 aveva previsto il sistema della *governance locale* per un nuovo disegno della città.

Alla base vi è soprattutto la grave crisi del settore tessile calzaturiero che sta interessando questa area negli ultimi anni, uno dei settori trainanti e determinanti dell'economia cittadina fino a poco tempo fa, e la necessità di adottare il nuovo Piano urbano generale (Pug) che comprendesse anche la definizione del nuovo assetto urbano compatibile con le emergenze economico-produttive del territorio.

1. Le ragioni alla base dell'avvio dei processi di pianificazione strategica sono state analizzate nel paragrafo 1.3.

La riflessione strategica sullo sviluppo della città fa parte delle politiche innovative che il Comune di Pesaro ha avviato per essere in grado di rispondere alle sempre più numerose e complesse problematiche sulle quali il governo locale è chiamato a intervenire e ha avuto il suo avvio con il progetto di urbanistica partecipata *Ascoltare Pesaro*.

Il progetto *Ascoltare Pesaro* è stato un processo di ascolto strutturato e di progettazione condivisa, avviato a partire dal 1996 nell'ambito dei lavori preparatori del nuovo Prg.

I risultati del progetto sono stati una serie di linee-guida per la politica urbanistica e una sintesi dei contributi è confluita nel preliminare di piano. Il progetto, oltre a fornire un quadro analitico dei problemi, è riuscito a far emergere una disponibilità della società civile a discutere e confrontarsi in modo stabile su beni di carattere pubblico (servizi collettivi, qualità dell'ambiente, destino del centro storico, politiche sociali, ecc.) e ha contribuito a rendere evidente come la costruzione delle politiche urbane non coinvolge ormai soltanto i soggetti istituzionali, ma le molteplici articolazioni della società civile.

Per non disperdere questo capitale sociale e per sostenere e approfondire la costruzione della visione futura della città, il Comune di Pesaro ha avviato nel 2001 il percorso finalizzato alla costruzione del piano strategico della città.

Anche senza il manifestarsi di una crisi, la decisione dell'avvio di un processo di pianificazione strategica, se ben meditata, può nascere da parte di uno o più enti locali in risposta all'esigenza dei soggetti più rappresentativi di un'area di decidere insieme le direzioni di sviluppo nell'interesse complessivo della comunità. In questo ambito, il processo di pianificazione strategica nasce non tanto come uno strumento per affrontare problemi specifici, ma come un metodo condiviso della formazione delle decisioni che incidono in modo significativo sul territorio locale.

La scelta di avviare un processo di pianificazione strategica configura, dunque, un nuovo scenario, in cui l'amministrazione locale decide volontariamente di giocare un ruolo attivo nella rigenerazione economica e sociale del suo territorio, e lo fa chiamando a far parte della squadra anche altri soggetti pubblici e privati dell'area. Si inizia, quindi, un percorso nel quale l'ente locale *decide di decidere insieme* ad altri soggetti pubblici e privati, mosso dalla consapevolezza che la situazione richieda uno sforzo straordinario che può essere prodotto solo con un lavoro di squadra, pur nell'autonomia di ogni soggetto partecipante al processo. In tal senso, l'avvio di un processo di pianificazione strategica consente il passaggio da una forma di governo monocentrico e autoreferenziale a una modalità di decisione concertata tra più centri decisori ovvero dal sistema del *government* alla *governance* del territorio.

Il sindaco promotore del piano strategico di Verona

L'idea di realizzare il piano strategico è stata generata dal sindaco che, al momento del discorso di presentazione del suo programma di governo nel 2002, ha indicato come l'esigenza prioritaria dell'amministrazione civica fosse proprio quella di coinvolgere in maniera ampia ed efficace le forze sociali, i cittadini e i comuni contermini a Verona, nel progettare nella maniera più partecipata possibile lo sviluppo del territorio.

L'idea di realizzare il piano strategico di Lecce

L'Amministrazione Comunale di Lecce intende promuovere la pianificazione strategica come metodo e strumento per un disegno di crescita urbana attraverso lo sviluppo dei modelli di *governance* efficace per la definizione di strategie urbane e la loro messa in atto. A tal fine, con deliberazione di giunta comunale n. 78 del 7 febbraio 2005 ha approvato – unitamente all'aggiornamento del programma e il relativo dossier inerente l'attuazione della Misura 5.1 Recupero e riqualificazione sistemi urbani-Asse V Città, enti locali e qualità della vita - Por Puglia 2000-2006 – il Progetto Pilota Sviluppo Urbano *Tissue-Twinning for Integrated Support to Sustainable Urbane Europe* per la concreta applicazione di nuovi modelli di *governance* urbana europea per lo sviluppo sostenibile e per la pianificazione strategica – che s'inserisce nell'ambito della Linea E *Miglioramento della gestione e dei processi di governance* della Misura 5.1 Por Puglia 2000-2006. Inoltre, nel condividere l'approccio e il metodo della pianificazione strategica come modello efficace e altamente operativo di *governance*, il Comune di Lecce ha aderito all'Associazione Rete Città Strategiche-Recs, la cui finalità principale è promuovere la pianificazione strategica come metodo e strumento per un disegno di crescita urbana.

In particolare, l'idea di redigere un piano strategico trova una precisa collazione nell'invito della Regione Puglia (BURP n. 51 del 7 aprile 2005) a presentare proposte progettuali relative alla realizzazione di *Piani strategici per le città e le aree metropolitane o raggruppamenti di comuni che totalizzano una popolazione di almeno 50.000 abitanti*, nonché di *Piani urbani di mobilità* e di progetti inerenti la diffusione della società dell'informazione.

Al fine di dar seguito ai programmi già avviati e di sperimentare nuovi metodi di *governance* urbana, l'amministrazione comunale ha elaborato una proposta progettuale *Piano strategico e piano urbano della mobilità dell'area vasta Lecce 2005-2015 – Un ponte verso lo sviluppo economico-sociale e culturale* per la partecipazione al bando della Regione Puglia. Tale proposta è finalizzata a individuare per il territorio di riferimento la visione, le strategie e gli obiettivi da perseguire, vocazionalità e opportunità locali, nonché progettare e promuovere reti di alleanze e di complementarità con altre città, prevedere delle dinamiche di sviluppo locale urbano, in materia di sviluppo sostenibile anche nel rispetto dei fondi strutturali, attuali e futuri e le proiezioni anche di cooperazione interistituzionale, per affrontare la sfida per la crescita e la competitività dell'area territoriale nella nuova programmazione Europea 2007-2013 e dei futuri rapporti con le aree dei Balcani e Mediterraneo.

Per l'amministrazione locale assumere un ruolo di *governance* richiede la capacità di rispondere adeguatamente a due esigenze. La prima è la necessità della predisposizione di una procedura che consenta ai vari interessi locali, di tipo pubblico e privato, di superare il metodo del confronto tra posizioni e di pervenire al metodo della identificazione congiunta dei problemi, delle analisi e delle soluzioni.

Nel confronto tra posizioni l'esito atteso è la *vittoria* di alcuni partecipanti a prezzo della *sconfitta* degli altri. Invece, con la pianificazione strategica ci si propone il passaggio, anche culturale, da una metodologia di confronto di tipo *vinci/perdi* a una metodologia di tipo *vinci/vinci*. Infatti, la modalità di lavoro della pianificazione strategica si fonda sui principi della condivisione e della partecipazione. Si parte dall'idea che i destini di una data città o comunità locale siano radicati in modo inestricabile sui problemi e sulle opportunità di tutti i principali soggetti decisori. La condivisione di questa idea, che all'inizio può essere forte in alcuni e assente in altri, porta se ben sviluppata a strutturare un metodo di lavoro che fa tesoro delle risorse di ciascuno per risolvere i problemi di tutti.

La seconda esigenza è che il processo di pianificazione strategica attivato conduca a dei risultati efficaci in tempi ragionevoli ed entro il quadro delle risorse disponibili. Ciò, pone la necessità che il processo sia guidato da parte di uno o più soggetti con capacità di leadership. Questo aspetto rilevante sarà ripreso successivamente in questo capitolo.

La definizione di una *committenza* per il piano strategico, sin dall'inizio, favorisce l'emergere di una leadership. Per committenza si intende il soggetto giuridico, o l'insieme di soggetti giuridici, che formalmente decide di avviare lo studio di un piano strategico, ma anche, in senso più ampio, l'insieme dei rappresentanti di interessi pubblici e privati chiamati a giudicare in itinere, durante il lavoro di preparazione del piano, se la procedura e i documenti intermedi sono in linea con le aspettative iniziali. Una chiara committenza è importante per favorire il coinvolgimento e la motivazione degli attori, la cui spinta costante nel corso del processo di pianificazione è la condizione principale per il raggiungimento dei risultati. Occorre prestare attenzione a chiarire bene questi elementi, perché l'esperienza dimostra che buona parte dei successi e dei fallimenti registrati in sede attuativa dipendono direttamente dalle modalità con le quali il processo è stato concepito e avviato nelle sue prime fasi.

2.1.2 La motivazione iniziale e la disponibilità di finanziamenti pubblici

Se finora la pianificazione strategica urbana è stata un'attività esclusivamente volontaria degli enti locali, il quadro è cambiato parzialmente nel corso del 2005 quando sono stati resi disponibili dei finanziamenti pubblici per la preparazione di piani strategici nelle città delle regioni Obiettivo 1, cioè dell'Italia meridionale e insulare. Il Comitato Interministeriale Programmazione Economica (Cipe) ha stabilito, nell'ambito della ripartizione delle risorse degli interventi nelle aree sottoutilizzate (*Fondo Aree Sottoutilizzate* o *Fas*) per il periodo 2004-2007², una *Riserva aree urbane* di oltre 200 milioni di euro, destinata a finanziare interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Sud, in attuazione del *Programma di accelerazione* previsto dalla legge finanziaria 2004 (art. 4, comma 130).

Inoltre, è stato approvato un documento intitolato *I piani strategici per le città e aree metropolitane*, che definisce alcune linee guida per i futuri piani strategici. Si è deciso che gli interventi finanziabili devono rispondere ai criteri indicati nel documento *Priorità e criteri per la selezione degli interventi*, nel quale si stabilisce che una quota del 10% delle risorse allocate per ciascuna regione sia destinata, tra l'altro, a:

- “piani strategici per città e aree metropolitane o raggruppamenti di comuni che totalizzino una popolazione di almeno 50.000 abitanti, individuati sulla base degli orientamenti definiti dal gruppo tecnico di scrittura composto da Mef, Mit, Anci e da una rappresentanza di regioni e comuni entro il 15 dicembre 2004. Le regioni individuano, sentiti i comuni, i criteri e le modalità per la predisposizione dei piani strategici”³.

L'obiettivo dichiarato con la costituzione della *Riserva aree urbane* è quello di “contribuire al superamento dei limiti evidenziati dagli attuali strumenti di programmazione attraverso la diffusione di processi di pianificazione strategica nel Mezzogiorno, promuovendo la costruzione di una più efficace cornice analitica, strategica e istituzionale per i processi di pianificazione urbana e per la programmazione di investimenti per lo sviluppo”.

Dopo la scadenza del 31 marzo 2005 la situazione è passata nelle mani delle regioni, con tutte le differenze del caso. Nella maggioranza delle regioni interessate, se non in tutte, sono stati definiti i criteri di ripartizione dei fondi e lanciati i bandi di assegnazione. La pianificazione strategica ha trovato così un supporto istituzionale che prima non esisteva. Ciò potrebbe aiutare a colmare il divario attualmente esistente, dato che la quasi totalità dei piani strategici italiani è stata predisposto in città del Centro-Nord del Paese.

2. Delibera n. 20/04 (29 settembre 2004).

3. *Interventi per la pianificazione-progettazione innovativa e investimenti immateriali destinati alle aree urbane*, punto B.

Il Comune di Catania ha in questi anni avviato un processo che porta alla realizzazione di un piano strategico metropolitano, a tal proposito è stato realizzato uno studio propedeutico: *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania – Osservatorio socio-economico – Comune di Catania*, dal quale emergono sei linee strategiche di sviluppo della città di Catania.

La *vision* della città emersa da questo studio propedeutico è la seguente: una città bella, colorata, pulita, sicura, competitiva nel rispetto della sua identità culturale, dotata di una salda coesione sociale che permette alle differenti componenti culturali, sociali ed economiche di evolversi in armonia. Nodo di convergenza di interessi euro-mediterranei, centro regionale di servizi e *hub* della Sicilia orientale per il commercio, i trasporti, l'educazione, la salute, la cultura, l'innovazione la ricreazione, i servizi sociali e amministrativi.

Mentre la *mission* è: una città leader in Sicilia, che assume i luoghi della storia e della cultura come matrice della sua identità e come segno distintivo e qualificante dell'intera città metropolitana, animata da processi di apprendimento continuo, luogo del vivere insieme gestito da una *governance* che richiede la collaborazione della comunità urbana per garantire la qualificazione continua delle sue strutture e funzioni e per rendere sostenibile lo sviluppo e migliore per tutti la qualità della vita.

Sulla base di queste premesse il Comune di Catania in qualità di comune capofila del Pit *Catania città Metropolitana* che oltre al comune capoluogo comprende altri otto comuni dell'hinterland catanese (Aci Bonaccorsi, Gravina di Catania, Mascalucia, Misterbianco, Sant'Agata li Battiati, San Giovanni la Punta, San Pietro Clarenza, Tremestieri Etneo), ha appena vinto un progetto a valere dei fondi Fas della Regione Siciliana a seguito dell'avviso per la promozione di proposte di riqualificazione urbana e miglioramento della qualità della vita dei comuni della Regione Siciliana.

Ma come alcune volte accade, vi è la possibilità che i finanziamenti siano richiesti solo perché disponibili, senza idee mature sul loro utilizzo. Come sventare il pericolo di un eventuale spreco di risorse? Gli enti locali interessati dovrebbero verificare l'effettiva necessità di un piano strategico urbano con i principali soggetti privati e gli altri soggetti pubblici locali, avviando con essi il *lavoro preliminare* di identificazione condivisa dei problemi e di creazione di una committenza utile all'eventuale piano.

In altri termini, la ragione per avviare il processo non può esaurirsi nella realizzazione dello studio del piano strategico, ma deve risiedere nella volontà di realizzare e gestire nel tempo dei progetti tra loro coerenti e mirati a realizzare la visione del piano. In questa impostazione, emerge la prospettiva di usare il piano strategico come griglia concertata sulla quale fare nascere idee progettuali con le quali attivare eventuali finanziamenti pubblici e, soprattutto, privati per la realizzazione dei progetti.

2.1.3 La leadership del processo: il ruolo dell'amministrazione locale

Il processo di pianificazione strategica per essere efficace non deve solo stimolare un'ampia partecipazione dei principali soggetti di un'area. Deve anche dimostrare di essere in grado di produrre decisioni tecnicamente fondate e socialmente condivise in un arco tempo-

rale breve, o comunque adeguato a fornire risposte tempestive e appropriate rispetto alla gravità dei problemi sul tappeto. Ciò impone che il processo sia avviato e sostenuto con una leadership autorevole, unica garanzia di continuità nel tempo.

Occorre distinguere tra il soggetto che ha l'autorità e le capacità per avviare il processo di pianificazione strategica e il soggetto che può svolgere la funzione di leadership una volta che il processo è avviato. Nella prima fase di avvio del processo, la leadership ricade in genere sul comune maggiore dell'area in oggetto. Nelle fasi successive di gestione del processo di preparazione del piano e della sua attuazione, la funzione di leadership può essere svolta sempre dal comune maggiore dell'area (in casi particolari dalla provincia), ma la soluzione ideale è quella in cui tale funzione è assunta da un organismo collettivo di rappresentanza degli interessi pubblici e privati dell'area. Su questo aspetto ritorneremo più avanti (paragrafo 2.1.4).

La leadership nelle tre fasi del processo di pianificazione della Provincia di Treviso

Il presidente della Provincia ha colto la sfida e assunto la leadership dell'avvio del processo. Per la gestione è stato formato un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Provincia (capo di gabinetto), da un consulente e da rappresentanti della Camera di Commercio (responsabile ufficio studi e consulente).

In generale, gli attori che partecipano all'avvio e all'attuazione nel tempo del processo di pianificazione sono suddivisibili nelle seguenti tre categorie:

1. soggetti pubblici;
2. soggetti privati;
3. soggetti del Terzo Settore.

La leadership del processo di pianificazione strategica è svolta dal soggetto pubblico che ha il mandato istituzionale di promuovere il bene comune nell'interesse della comunità intera.

Nella realtà italiana emerge in modo netto come il ruolo di principale soggetto che inizia il processo di pianificazione strategica sia svolto dall'ente locale. Per esempio, nel caso delle città capoluogo di regione che risultano già disporre di un piano strategico (Torino, Firenze, Genova, Perugia, Trento, Venezia), o che lo hanno avviato senza completarlo (Roma), il ruolo principale nell'avvio del processo di preparazione del piano è stato svolto dal Comune. Spesso il soggetto promotore ha coinvolto nel dibattito e nel processo decisionale anche i comuni confinanti. In alcuni casi (Torino, Firenze, Perugia), il processo di coinvolgimento è giunto al punto da rendere diversi enti locali parte attiva del piano, come dimostra l'approvazione formale e la sottoscrizione dello stesso anche da

parte dei consigli comunali dei comuni confinanti con il comune maggiore.

Nella fase antecedente la formalizzazione del processo, va esplicitamente affrontato il rapporto tra l'ente maggiore che intende proporre l'avvio del piano strategico e gli enti sovraordinati (provincia e regione).

Il nodo più delicato è spesso quello del rapporto tra amministrazione comunale e provinciale, perché quest'ultima a volte vede nel piano strategico originato da alcuni comuni del suo territorio una possibile riduzione delle sue prerogative. In realtà, un territorio provinciale, in cui alcuni comuni si sono organizzati per produrre insieme un piano strategico, appare all'esterno più forte e affidabile anche sotto il profilo istituzionale. La presenza di uno strumento di pianificazione di area vasta quale il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp), o gli studi in corso per la sua preparazione, possono essere un valido modo per trovare fin da subito un terreno di intesa tra comuni e provincia.

In pochi casi la leadership nell'avvio del processo è stata assunta fin dall'inizio dall'ente provinciale. È quanto avvenuto per esempio a Milano e Treviso, situazioni particolari, motivate da una forte divergenza di vedute tra comune capoluogo e Provincia e dalle esperienze personali degli amministratori. Nel caso di Treviso, il comune continua a godere di un certo benessere diffuso, mentre il territorio provinciale risente della crisi economica legata ai limiti del cosiddetto modello di sviluppo del Nord-Est. La diffusione territoriale delle unità produttive nella provincia di Treviso, con i conseguenti costi di gestione della rete di comunicazioni, unita all'emergenza di alcuni problemi connessi all'immigrazione, hanno indotto l'amministrazione provinciale ad avviare una riflessione di ampio respiro sulla vocazione economica dell'area e sulle sue prospettive di sviluppo urbanistico e ambientale. Nel caso di Milano, la Provincia è presieduta dall'ex sindaco di Sesto San Giovanni, comune che aveva promosso il piano strategico dell'area Milano Nord in buona parte già assunto nel Ptcp. Si tratta in entrambi i casi di piani strategici recentemente avviati.

È abbastanza inusuale, nello scenario italiano, che un'amministrazione provinciale, specialmente in contesti di area metropolitana, promuova la redazione di un piano strategico. Da un lato, è vero che la costruzione di un piano strategico provinciale come strumento di governo dello sviluppo metropolitano si scontra soprattutto con il significativo ruolo dei comuni centrali e con l'incerto ruolo della Provincia nella rete decisionale. Si tratta in parte di una debolezza che si è andata consolidando nel corso del tempo, come esito dei fallimenti dei tentativi di istituire forme di governo metropolitano, e come esito della crescita di rilevanza della Regione. In parte essa è anche legata alla distribuzione delle competenze, che lascia ai comuni ampia autonomia decisionale su alcuni settori di intervento particolarmente rilevanti per le politiche di sviluppo locale. Dall'altro, però, è altrettanto vero che, in una condizione di sempre maggiore integrazione (si risiede in un comune, si lavora in un altro, si impiega il tempo libero in un altro ancora, ecc.), la relazione fra istituzione comunale e cittadino residente tende a rivelarsi del tutto inefficace per la costruzione di una risposta adeguata ai bisogni. Lo stesso può dirsi per le imprese. Diversamente, lo spazio della provincia costituisce l'ambito amministrativo più vicino a una pur non univoca definizione di area metropolitana e rappresenta quello entro il quale buona parte delle pratiche d'uso quotidiane dei milanesi si sviluppano.

In questo senso, l'Amministrazione provinciale e la Conferenza dei Comuni possono presentarsi come i referenti privilegiati della comunità metropolitana per il trattamento di problemi chiave rispetto ai quali i singoli Comuni non sono in grado di intervenire adeguatamente. Inoltre, se consideriamo i temi dello sviluppo in una prospettiva di politiche urbane (come politiche trasversali e multidimensionali) esistono ambiti significativi sui quali la Provincia è in grado di intervenire direttamente, come le politiche ambientali (con particolare riferimento ai parchi) e le politiche culturali. In entrambi i casi ci troviamo di fronte a temi centrali per l'orientamento dello sviluppo dell'area metropolitana e sui quali la Provincia ha già espresso una buona capacità di intervento e di disegno di politiche innovative. Il piano strategico sarà dunque pensare come un'occasione per provare a descrivere la regione urbana milanese e definire scenari per trattare localmente le criticità.

Laddove i piani strategici sono stati già approvati e in via di attuazione, quando si è manifestato un ruolo di leadership della Provincia ciò è avvenuto nella fase di partenza del processo ed è stata sempre una leadership condivisa con il Comune maggiore dell'area. Questo è quanto è avvenuto per esempio a Piacenza e a La Spezia, dove il rispettivo Comune ha giocato il ruolo di vero promotore del piano anche in presenza di un forte attivismo della Provincia.

La regione non assume generalmente una funzione di leadership ma si limita a un ruolo che, al massimo, arriva a considerare apertamente il piano strategico come un modo per attuare il piano di sviluppo regionale. La formalizzazione dell'adesione della regione al processo avviato dall'ente locale va preparata con attenzione. L'amministrazione regionale ha ovvie esigenze di garantire un comportamento omogeneo verso tutti i territori. Però, ha anche il compito di indicare le linee guida dello sviluppo urbanistico, economico e sociale a livello regionale tramite appositi strumenti di programmazione (piano territoriale regionale, piano di sviluppo economico regionale, ecc.) che prevedono delle articolazioni su ambiti sub-regionali.

Il piano strategico può, dunque, rappresentare il punto di incontro tra la pianificazione dal basso dei comuni, quella di scala elevata della regione e quella territoriale della provincia. Per esempio, il piano strategico di Perugia è stato accolto dalla Regione Umbria come un contributo puntuale alla programmazione regionale, dato che il *Patto per lo sviluppo* regionale del 2002 è articolato per *tavoli territoriali*, uno dei quali coincide quasi del tutto con l'ambito dell'attuale piano strategico del capoluogo e dei sei comuni limitrofi aderenti.

Nel caso delle regioni del Mezzogiorno, invece, è spesso l'amministrazione regionale che ha svolto il ruolo di promotore della predisposizione di piani strategici, con la redazione di un apposito bando finalizzato alla selezione delle migliori proposte da sostenere con i finanziamenti pubblici previsti allo scopo.

La leadership del Comune di Lecce nella risposta al bando regionale per la disposizione di un piano strategico

L'Amministrazione comunale di Lecce ha proposto la partecipazione al bando della Regione Puglia – *Procedura negoziale per la presentazione delle domande relative a Interventi di pianificazione e progettazione innovativa e investimenti immateriali destinati alle aree urbane*, Burp n. 51 del 7 aprile 2005 – alle amministrazioni comunali del territorio di riferimento e agli operatori privati e della società civile. Per la partecipazione al Bando indicato è stato costituito apposito raggruppamento di comuni (partenariato istituzionale) e un partenariato economico-sociale mediante la sottoscrizione di protocolli d'intesa, nei quali il Comune di Lecce veniva individuato quale comune capofila al fine di dare impulso e coordinare l'attività dei comuni, delle associazioni e di tutti gli attori coinvolti nel processo.

Al di là della leadership, in capo all'ente locale, altri ruoli di rilievo sono svolti all'interno del processo di pianificazione strategica da altri soggetti pubblici e privati. Tra i più importanti e ricorrenti vi sono i seguenti: le Camere di Commercio, le associazioni imprenditoriali (in rappresentanza delle grandi industrie, ma anche delle piccole e medie imprese), dell'artigianato e del commercio, associazioni del sociale, culturali e sportive, università e centri di ricerca.

2.1.4 Leadership mono-istituzionale o aggregata: i vantaggi della costituzione di un organismo ad hoc

Nella fase del *lavoro preliminare*, la disseminazione della proposta trova uno dei suoi punti forti nel fatto che l'ente locale non proponga agli altri soggetti l'adesione a un *suo progetto*, ma di decidere insieme se e come avviare un processo nel quale tutti si possono riconoscere.

Si tratta, pertanto, di avviare la preparazione di un piano strategico di una data comunità territoriale e non del piano strategico del comune. In conclusione, il Comune maggiore gioca sì il ruolo di leader nell'avvio del processo, ma semplicemente perché si tratta della realtà organizzata maggiore (a volte l'unica in grado di fare un pro-

gramma di medio lungo termine, di organizzare la partecipazione, di assumere impegni di medio e lungo termine con fornitori e consulenti, e così via).

Ma se il piano deve riguardare la comunità locale in senso lato e non soltanto il Comune, la committenza deve rispecchiare questa condizione. Quindi, occorre valutare con la massima attenzione in ogni realtà locale se vi siano le condizioni per costituire una forma aggregata di esponenti di interessi pubblici e privati nell'area in questione.

In teoria, ma anche in pratica, si registrano tre modalità di esercizio della leadership da parte del soggetto istituzionale che inizia il processo di pianificazione strategica.

Caso 1 – Leadership mono-istituzione di tipo tradizionale

Il Comune unico committente di un piano strategico costituito da azioni e obiettivi pubblici.

- Si tratta del caso in cui un comune decide in modo autonomo di avviare la preparazione di un piano strategico. In questa modalità il processo di pianificazione strategica è molto semplificato, con i vantaggi e gli svantaggi conseguenti. Il piano è redatto all'interno dell'ente locale, spesso con il supporto di consulenti esterni. Questi si rapportano unicamente al comune che svolge la funzione di committente unico del piano. Gli obiettivi e le azioni previste sono quasi esclusivamente di tipo pubblico e riguardano soltanto il territorio all'interno dei confini comunali dell'ente locale. La definizione del piano strategico è vista come una procedura interna all'ente che lo promuove. Ai rapporti con altri soggetti pubblici e con i soggetti privati non è assegnata alcuna funzione particolare nell'ambito del processo di formazione del piano.
- I limiti di questa impostazione sono evidenti nella realtà italiana. Non è escluso che in certi casi un ente locale potrebbe avere bisogno di operare una pianificazione di livello strategico. Per esempio, se deve affrontare rapidamente una situazione anomala quale l'organizzazione di un grande evento o di una situazione post-calamità, in cui il problema principale è la gestione di finanziamenti pubblici e privati consistenti in un arco temporale ristretto. Comunque, un approccio di questo genere definito e guidato nel modo tradizionale da una singola organizzazione pubblica, non può essere considerato un vero processo di pianificazione strategica dei territori di terza generazione, al quale si fa riferimento in questo manuale.

Caso 2 – Leadership mono-istituzionale di tipo innovativo

Il Comune unico committente di un piano strategico costituito da azioni e obiettivi pubblici e privati su cui attua il confronto con altri soggetti pubblici e privati.

- In questo caso il Comune avvia autonomamente un processo di pianificazione strategica per la predisposizione di un piano strate-

gico attraverso procedure interne e con l'ausilio di consulenti esterni. Come nella modalità precedente, il Comune mantiene saldamente al suo interno la leadership del processo, ma introduce la novità di ricercare espressamente un confronto con le altre istituzioni pubbliche e con i maggiori soggetti privati dell'area. Il confronto avviene in tempi e modalità distinte dalla preparazione del piano strategico che resta, nella sostanza, un'operazione fatta all'interno dell'ente e da parte di consulenti esterni che si rapportano in modo esclusivo al loro committente istituzionale.

- Per l'amministrazione committente questa modalità consente il vantaggio, rispetto alla modalità precedente, di utilizzare il processo di pianificazione per avviare un certo dialogo con altri soggetti istituzionali. Si possono, così, includere anche altri obiettivi e azioni aggiuntive (rispetto a quelli proposti dall'ente promotore), sia di tipo pubblico che privato.
- Il limite di questa modalità resta nel ruolo accentratore dell'ente che la utilizza. È previsto il dialogo con l'esterno su obiettivi e azioni concrete, ma il rischio è che la preminenza dell'ente locale nel processo crei uno squilibrio nel dialogo istituzionale. Questo rischio aumenta quando il confronto avviene su progetti *chiusi* o comunque elaborati in sedi istituzionali separate, sui quali ognuno tende a far prevalere i propri punti di vista. Anche in questo caso, gli obiettivi e le azioni risultano in gran parte di tipo pubblico e proposti dallo stesso ente promotore del processo.
- Un altro limite di questa modalità di lavoro è che il territorio oggetto del piano coincide con lo stesso territorio del comune che promuove il processo. Non vuol dire che nelle analisi non si prenda in esame un territorio vasto (anche su scala nazionale e internazionale), ma non si creano le condizioni affinché altri enti locali possano partecipare con pari dignità al processo decisionale.

Caso 3 – Leadership istituzionale aggregata

Il Comune promotore della costituzione di organismo di rappresentanza dei maggiori soggetti pubblici e privati dell'area che diventa il committente aggregato del piano strategico.

- In questo caso il soggetto istituzionale che intende promuovere un processo di pianificazione strategica avvia in modo informale una serie di incontri preliminari, per sottoporre ai principali soggetti pubblici e privati dell'area l'idea di predisporre un piano strategico. Affinché l'iniziativa e il prodotto finale rispecchino le aspettative e i contributi di tutti i decisori coinvolti, si decide di dare una forma riconoscibile di assemblea o di associazione all'insieme dei soggetti che autonomamente decidono di aderire all'iniziativa. Si costituisce, così, una forma organizzativa ad hoc, che può assumere la veste di *urban center*, di *forum per lo sviluppo*, o di altro tipo, che diventa il committente collettivo del piano strategico.
- In questa modalità l'ente locale maggiore dell'area esercita la propria leadership sul processo di pianificazione assumendo la presi-

denza di questo nuovo organismo e scegliendo, in accordo con gli altri soggetti, le modalità operative (per esempio, il personale dello staff, il calendario dei lavori, i locali dedicati). La presidenza dell'organismo di rappresentanza degli interessi del territorio è assunta dall'ente locale in quanto soggetto con maggiori responsabilità istituzionali nel formulare le politiche locali e nell'esercitare la funzione di governo del territorio e di monitoraggio delle trasformazioni fisiche e immateriali che ogni piano strategico comporta. Inoltre, l'ente locale è anche il soggetto su cui grava la maggior parte degli oneri per la predisposizione del piano.

- La funzione dell'organismo ad hoc è quella di indirizzare la preparazione del piano strategico sulle tematiche ritenute cruciali per gli interessi rappresentati dai suoi diversi membri. Il nuovo soggetto collettivo è l'organo che ha, da un lato, il potere di scegliere tra le alternative che emergono dalle analisi tecniche e, dall'altro, il dovere di assumere degli impegni circa gli obiettivi e le azioni che costituiscono le scelte operative del piano strategico.
- Per l'ente locale la partecipazione a questo organismo è un'applicazione del principio della *governance*. Il metodo punta sull'inclusione dei portatori di interessi nel processo decisionale. In questo modo, il processo di pianificazione strategica ha più probabilità di includere il giusto *mix* di progetti pubblici e privati e di essere esteso alla dimensione territoriale più idonea (anche sopra municipale) rispetto alla scala dei problemi che si devono affrontare. La partecipazione dei comuni limitrofi, spesso di piccole dimensioni rispetto a quello che inizia il processo, può avvenire in un contesto che assicura pari dignità ai soggetti.
- La costituzione di un *forum per lo sviluppo* o di un *urban center* dedicato è un mezzo per aumentare l'efficacia e, soprattutto, la stabilità nel tempo del processo di pianificazione. Una volta approvato il piano, il *forum* può evolversi in associazione di tipo pubblico-privato.
- Il limite di questa modalità è che la costituzione di un *forum* appare difficile laddove non vi è una certa abitudine a lavorare in modo trasversale tra enti pubblici e tra questi e i soggetti privati. Inoltre, il nuovo organismo potrebbe diventare un *network* di tipo tecnico e politico dotato di una capacità decisionale propria. In tali casi, vi è il rischio che esso sia visto come un soggetto antagonista, sia da parte dei soggetti collettivi che sono deputati alla formazione delle decisioni pubbliche (per esempio, consigli comunali e provinciali, altre istituzioni locali), sia da parte dei soggetti collettivi privati (associazioni imprenditoriali, sindacati, ecc.) abituati a confrontarsi in modo separato con tali soggetti pubblici istituzionali. Questo rischio può essere superato facendo osservare che il *forum* è finalizzato alla formazione di un piano strategico che rispecchi gli equilibri esistenti tra i vari soggetti, ma non può e non deve sostituire la funzione decisionale e le procedure di ogni singolo soggetto partecipante.
- L'utilizzo di un organismo di rappresentanza ad hoc spinge i soggetti a confrontarsi in itinere sulle diverse proposte progettuali, usando un metodo argomentativo invece che di schieramento isti-

tuzionale. L'esperienza di partecipare fianco a fianco in uno stesso organismo alimenta le relazioni istituzionali e personali e aumenta il capitale sociale dell'area. Dallo stesso gruppo possono nascere altri progetti di tipo misto e una più intensa adesione a una attività di marketing territoriale di carattere pubblico e privato.

L'urban center di Pesaro

La struttura del Comune di Pesaro responsabile del piano strategico è l'*urban center* riconosciuto dal *Protocollo di intesa per il piano strategico* come luogo della riflessione, stimolo e coordinamento del processo, con il compito di presidiarne le diverse fasi. Nell'ambito di tale attività ha il compito di stimolare e valorizzare la costante partecipazione e adesione degli attori locali oltre che di assicurare l'informazione dei cittadini sui contenuti e sulle modalità del suo sviluppo favorendone la loro partecipazione.

L'*urban center*, attraverso il processo di pianificazione strategica e lo sviluppo di attività di analisi, monitoraggio e valutazione, deve stimolare in modo interattivo e ricorsivo la relazione tra il Comune di Pesaro e i soggetti del territorio, favorendo l'integrazione degli obiettivi in termini di indirizzi, e di progettualità oltre che di fattibilità.

Promuove anche azioni di *benchmarking*, per confrontare, anche in una logica di marketing territoriale, l'esperienza di pianificazione strategica con le altre realtà nazionali ed europee, e anche per favorire e ricercare partnership necessarie e utili in termini di potenziamento della finanziabilità dei progetti.

La struttura organizzativa del piano strategico dei Comuni del Copparese

La struttura di direzione del piano strategico è costituita dal *forum per lo sviluppo*, con componenti pubblici e privati rappresentativi del territorio dei sei comuni e della realtà produttiva e di servizi a livello provinciale, presieduto dal presidente dell'associazione dei comuni.

Il coordinatore istituzionale del piano è il Sindaco del comune capofila dell'associazione comunale, promuove il processo di pianificazione e rappresenta la figura di *trade union* tra il committente istituzionale, l'associazione dei comuni, il *forum per lo sviluppo* e la struttura tecnica di avvio e supporto del progetto.

Il coordinamento tecnico è stato affidato a un docente di urbanistica dell'Università di Ferrara, in staff con il direttore del piano strategico.

Il comitato tecnico-scientifico, rappresentativo delle realtà pubbliche e private significative del territorio, è coordinato dal coordinatore tecnico e dal direttore, e interagisce con i presidenti dei sei gruppi di lavoro per l'indagine diagnostica. Inoltre, sono stati formati dei gruppi di lavoro tematici per definire le azioni comprese nelle sei linee strategiche.

A supporto operativo e amministrativo è in funzione, fin dall'inizio, una segreteria del piano composta da funzionari dei comuni interessati.

La figura seguente riporta in tre schemi le tre modalità alternative di esercizio della leadership all'avvio del processo di pianificazione strategica. La terza modalità (leadership istituzionale aggregata) sembra quella più promettente. Risulta anche la modalità di avvio e di redazione di piani strategici tra i più complessi fino a oggi approvati e in via di attuazione nel nostro Paese: i piani di Torino, Firenze, Perugia, La Spezia.

Figura 2.1 Tre modelli di relazioni tra l'ente locale a cui spetta il ruolo di leadership e gli altri soggetti pubblici e privati dell'area: dalla committenza mono-istituzionale al *forum per lo sviluppo*

CASO 1 • LEADERSHIP MONO-ISTITUZIONE DI TIPO TRADIZIONALE

Il Comune unico committente di un piano strategico costituito da azioni e obiettivi pubblici

VALUTAZIONE: PERCORSO SCONSIGLIABILE



CASO 2 • LEADERSHIP MONO-ISTITUZIONALE DI TIPO INNOVATIVO

Il Comune unico committente di un piano strategico costituito da azioni e obiettivi pubblici e privati su cui attua il confronto con altri soggetti pubblici e privati

VALUTAZIONE: PERCORSO AMMISSIBILE



CASO 3 • LEADERSHIP ISTITUZIONALE AGGREGATA

Il comune promotore della costituzione di organismo di rappresentanza dei maggiori soggetti pubblici e privati dell'area che diventa il committente aggregato del piano strategico

VALUTAZIONE: PERCORSO IDEALE



2.2 La mobilitazione degli attori

La mobilitazione degli attori non è un semplice fatto organizzativo, ma una componente qualitativa del processo di pianificazione strategica. Le iniziative di mobilitazione sono finalizzate al coinvolgimento degli attori e sono specifiche per ognuna delle tre fasi in cui si articola il processo di pianificazione strategica:

fase 1. la maturazione dell'idea fino all'annuncio ufficiale dell'avvio della preparazione del piano.

fase 2. Lo svolgimento della preparazione del piano.

fase 3. L'attuazione del piano.

Nei capitoli 2 e 3 tratteremo solamente la mobilitazione degli attori nelle prime due fasi, la terza, quella dell'attuazione del piano, sarà trattata nel capitolo 4.

2.2.1 A cosa serve la mobilitazione degli attori

Il tema della *mobilitazione degli attori*, riguarda le modalità con cui il soggetto cui compete la leadership coinvolge gli altri soggetti necessari al processo di pianificazione strategica.

La mobilitazione degli attori è un mezzo per produrre coinvolgimento, discussione organizzata tra i soggetti coinvolti e infine decisioni condivise. La condivisione è una delle condizioni indispensabili affinché le decisioni prese siano attuabili con maggiore rapidità e minori imprevisti, rispetto a quelle prese dal solo ente locale in virtù delle sue prerogative istituzionali. Tramite la mobilitazione e la condivisione, le singole proposte sono vagliate a più riprese, in modo trasversale, dai soggetti partecipanti che in questo modo partecipano alla definizione collettiva di una generale visione di sviluppo locale. Si aumentano, così, l'efficienza e l'efficacia dei processi decisionali e si rende la fase attuativa del piano strategico più stabile nel tempo, quindi maggiormente affidabile.

Però, vale sempre la pena di sottolineare che tanto la mobilitazione quanto il successivo coinvolgimento (quando viene ottenuto, dato che è un risultato atteso ma non automatico), sono dei semplici mezzi e mai dei fini. La mobilitazione degli attori permette all'ente locale di allargare il processo decisionale e d'istituire come pratica corrente il metodo della *governance*, consistente nell'operare insieme tra soggetti pubblici e privati per maturare scelte condivise basate sull'analisi del merito delle questioni. Peraltro, la mobilitazione degli attori aiuta a diminuire i pericoli di autoreferenzialità sempre latenti nelle istituzioni. Il modo migliore per limitare questi aspetti critici è quello di mantenere sempre aperti i canali di comunicazione bidirezionale e di confronto nel merito tra i soggetti decisionali singoli e aggregati (il *forum per lo sviluppo*, l'*urban center* e organismi similari) e i soggetti destinatari delle decisioni, cioè, in ultima analisi, i fruitori dei servizi e delle opere e la cittadinanza in generale.

2.2.2 Come sostenere la mobilitazione degli attori

La mobilitazione richiede energie e risorse immesse nel processo in modo asimmetrico.

- Inizialmente (*fase 1. maturazione dell'idea*) può essere solo l'ente locale, ovvero il soggetto che svolge la funzione di leadership del processo, a fornire proposte, spunti e mezzi per fare maturare l'idea del piano in un dialogo diretto con gli altri soggetti che si ritiene di dover coinvolgere.
- Successivamente (*fase 2. preparazione del piano*) accanto all'ente locale anche altri attori pubblici e privati devono svolgere un ruolo attivo di committenti del piano strategico, che significa contribuzione di risorse e assunzione di responsabilità.
- Infine (*fase 3. attuazione del piano*) il processo di pianificazione può essere attuato solo con la mobilitazione e il coinvolgimento di un numero di attori che man mano cresce nel tempo, con la permanenza del ruolo di leadership svolto dall'ente locale. Ma ogni mobilitazione non può mantenere un livello sufficiente di tensione nel tempo se è disgiunta da una scadenza temporale precisa, connessa a un obiettivo da raggiungere o più semplicemente a un *prodotto* da realizzare (per esempio, una relazione da distribuire, un convegno da organizzare, ecc.).

Nelle prime due fasi del processo di pianificazione è relativamente facile mantenere un livello di mobilitazione attiva degli attori, visto che queste fasi sono caratterizzate da scadenze e prodotti di tipo ricorrente, quali per esempio: annuncio ufficiale di inizio della preparazione del piano strategico; una o più presentazioni dello stato di fatto dell'area e delle sue opportunità; convegni tematici intermedi; presentazione finale del piano; approvazione e firma del relativo *Patto dello sviluppo*; mostre e convegni di comunicazione interna e di promozione verso l'esterno e così via. Al contrario, nella terza fase del piano, è più difficile mantenere la mobilitazione degli attori al livello adeguato, perché l'attuazione è priva di scadenze e prodotti definibili a priori e comuni in tutti i casi reali.

Quindi, nella pratica, la definizione di scadenze e prodotti precisi rappresenta un elemento chiave per creare e mantenere alto un livello adeguato di mobilitazione degli attori e di condivisione delle scelte. L'agenda dei lavori deve essere definita in modo congiunto e concordato con tutti i soggetti, ma è importante che l'ente locale mantenga sempre la funzione di leadership del processo. Di più, l'ente locale dovrebbe saper usare il diritto-dovere di essere il soggetto istituzionale più titolato a stabilire un'agenda dei lavori, per rafforzare le relazioni tra le istituzioni pubbliche e tra queste e tutti gli attori privati chiamati a contribuire in modo organizzato al processo. In questo modo, l'ente locale coglie l'occasione della preparazione del piano e dei primi passi della sua attuazione per rafforzare il capitale di relazioni sociali del luogo, utile per affrontare con uno spirito di squadra anche altri problemi di interesse comune tra pubblico e privato.

2.2.3 Fase 1

La maturazione collegiale della proposta d'avvio del piano

Occorre distinguere tra l'annuncio pubblico della decisione di avviare un processo di pianificazione strategica e il sorgere dell'idea nell'ambito del soggetto istituzionale che ne diviene il promotore. Esiste un periodo di maturazione della proposta che è fondamentale al buon fine di tutta l'operazione. Il metodo della partecipazione e condivisione deve improntare anche la fase di presentazione della motivazione iniziale da parte del soggetto che è più avanti nell'elaborazione concettuale sul terreno della pianificazione strategica.

La mobilitazione degli attori deve essere mirata, da parte dell'ente locale che ha la leadership del processo, a quei soggetti istituzionali pubblici e privati collettivi che hanno un reale potere decisionale. La mobilitazione avviene per cerchi concentrici che si allargano man mano, puntando all'adesione iniziale di quei pochi soggetti che hanno il prestigio di trascinare altri soggetti del proprio settore economico e sociale o area territoriale di influenza.

La mobilitazione dei soggetti pubblici deve tenere conto dei differenti livelli istituzionali e dei diversi ruoli delle figure presenti all'interno di ogni ente. È piuttosto frequente, per esempio, che la prima proposta di fare un piano strategico provenga dal sindaco o da un suo assessore (in genere all'urbanistica o allo sviluppo economico). In ogni caso, il sindaco dell'ente locale maggiore deve essere sempre coinvolto in modo attivo e nella primissima fase ogni passo ulteriore deve essere percepito nella forma e nella sostanza come proveniente dal suo ufficio.

Il percorso ideale di questa prima fase è quello che vede un soggetto istituzionale proporre agli altri soggetti pubblici e privati dell'area l'idea stessa di promuovere o meno la preparazione di un piano strategico. Se all'inizio si trascura il rapporto paritario con gli altri soggetti, questi ultimi sono posti di fronte all'invito ad aderire a una iniziativa che può apparire già confezionata. La motivazione iniziale alla realizzazione di un piano strategico, così come percepita dal soggetto promotore, deve essere sottoposta al vaglio informale degli altri soggetti per ricevere integrazioni e diventare, fin dall'inizio, una motivazione condivisa.

Meglio ancora sarebbe fare sorgere l'idea di iniziare un processo di pianificazione strategica da parte di una pluralità di soggetti e non di uno solo. Un modo per far ciò è quello di promuovere in modalità trasversale agli enti potenzialmente interessati un intenso programma di sensibilizzazione su temi propedeutici quali per esempio: il governo locale di fronte alle nuove sfide sociali; una rassegna sulla pianificazione strategica in Italia e in Europa; il ruolo dell'ente locale nei riguardi del settore economico prevalente in quel dato luogo; la situazione urbanistica e ambientale dell'area e le iniziative in merito promosse da vari enti.

Una tappa obbligata della maturazione dell'idea è costituita da un primo scrutinio della proposta all'interno dell'ente locale che svolge il

ruolo di promotore. Superato questo scoglio, la mobilitazione degli attori e il confronto tra loro possono procedere più spediti.

A seconda delle condizioni locali il percorso di sensibilizzazione può essere più o meno ampio. Nei casi in cui non esiste una sufficiente esperienza di programmazione complessa di area vasta (per esempio, Prusst, progetti *Urban*, programmi di Agenda 21, ecc.), di strumenti di programmazione e rendicontazione innovativi (per esempio, il bilancio sociale) o la presenza di ruoli importanti nel processo quali il direttore generale del comune, si può procedere in parallelo in due modi. All'interno, con piccoli seminari di formazione del personale dirigente dell'ente promotore e dei singoli enti potenzialmente interessati. All'esterno si possono attivare alcune manifestazioni aperte al pubblico per fare crescere anche nei mezzi di comunicazione un senso di aspettativa. Le condizioni locali possono suggerire i modi dettagliati più opportuni per procedere. L'importante è applicare fin da subito il metodo della partecipazione e condivisione tipico della pianificazione strategica.

Come è nato il piano strategico di Perugia

L'idea di studiare con la collaborazione dei vari soggetti interessati un piano strategico per l'area di Perugia e dei comuni limitrofi, era stata lanciata nel 2001 nel corso del dibattito per lo studio e l'approvazione del nuovo Piano regolatore della città di Perugia.

Nei mesi di marzo e aprile 2002 sono stati organizzati incontri con i dirigenti di alcuni settori del Comune di Perugia in quanto si è ritenuto indispensabile mettere a disposizione del processo di avvio del piano il patrimonio di conoscenze e di esperienze presente all'interno della struttura.

Dall'esame di dati e informazioni derivanti da studi, ricerche e analisi già condotte, si è delineato il quadro socio-economico, urbanistico e ambientale della città e del suo territorio.

È stata quindi stilata una prima bozza del *Documento d'avvio per la definizione di strategie di promozione e di crescita della città e del suo territorio nel prossimo decennio*.

A livello politico si è aperta una fase di dialogo con le istituzioni e gli organismi pubblici e privati maggiormente rappresentativi volta a mettere in risalto il rilievo dell'iniziativa e a sondare l'interesse degli stessi a partecipare al progetto e ad aderire al *forum per lo sviluppo*.

La proposta è stata accolta con entusiasmo e ciò ha quindi aperto la strada alla fase di avvio del piano strategico.

Esiste, dunque, una periodo di *lavoro preliminare* in cui l'idea di un piano strategico deve essere disseminata e coltivata curando in modo particolarmente attento le relazioni personali, per evitare che l'iniziativa sia osteggiata a priori per difetti di comunicazione tra istituzioni diverse. L'importanza di questa attività preliminare è dimostrata dal fatto di essere stata svolta in tutti i comuni italiani che hanno già messo a punto un piano strategico e sono ora nella fase di attuazione, di predisposizione di un aggiornamento generale o addirittura di messa a punto di un secondo piano. Il periodo di elabora-

zione dell'idea può durare alcune settimane o molti mesi a seconda delle condizioni locali.

In questa fase, il coinvolgimento dei soggetti è alimentato dal rispetto di scadenze e dalla necessità di predisporre alcuni *prodotti* che, ormai, tendono ad assumere alcune connotazioni uniformi; per esempio:

1. la scadenza dalla data entro cui si deve presentare l'annuncio pubblico sul futuro piano strategico;
2. la produzione di prodotti di comunicazione interna ed esterna (documenti, pannelli, *brochure*, *mailing*, *gadget*, ecc.) che servono per lanciare l'evento e che possono a loro volta alimentare il coinvolgimento e lo spirito di squadra dei soggetti promotori;
3. l'evento dell'annuncio pubblico, che richiede in genere un convegno per presentare ufficialmente all'opinione pubblica la decisione di dare inizio alla preparazione di un piano strategico.

2.2.4 Fase 2

La mobilitazione come metodo decisionale integrato nel processo di pianificazione strategica

La mobilitazione degli attori, nella seconda fase, quella di preparazione del piano, dipende in larga misura dalle caratteristiche dei processi decisionali propri dell'ente locale. Partiamo dal presupposto che la missione di un ente locale è quella di identificare i maggiori problemi di una comunità e di attuare decisioni che risolvono o quantomeno attenuano gli effetti negativi di tali problemi. Tra il punto di partenza (*identificazione dei problemi*) e il punto di arrivo (*attuazione delle decisioni*) l'ente locale, in quanto attore razionale, analizza i problemi, prospetta alternative (ognuna con i suoi differenti costi, benefici, e livelli complessivi di efficacia), infine, opera delle scelte e assume delle decisioni. Il processo decisionale che interessa l'ente locale giunge a conclusione non solo con l'assunzione di decisioni, ma con la realizzazione dei programmi e dei progetti ritenuti più idonei a trasformare le decisioni in realtà concreta per i cittadini e le imprese di un determinato luogo.

È dunque nell'interesse pubblico:

1. che il ciclo, dal punto di partenza (i problemi) a quello di arrivo (assunzione di decisioni e loro attuazione) si chiuda nel più breve tempo possibile, segno di efficienza del governo locale;
2. che i programmi e i progetti decisi siano i migliori possibili e possano essere effettivamente realizzati nel tempo, segno di efficacia dell'azione del governo locale.

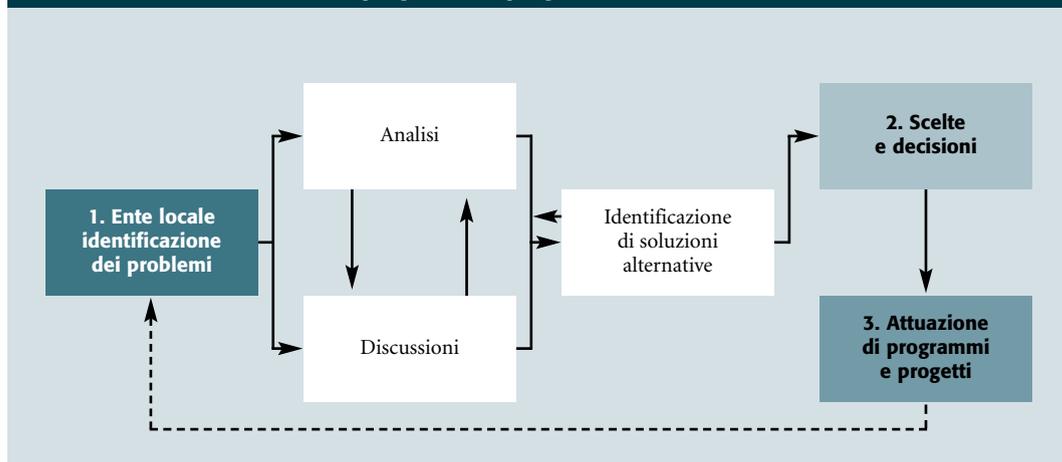
La risoluzione totale o parziale dei problemi grazie all'attuazione dei programmi e dei progetti scelti dall'ente locale origina a sua volta nuove questioni di interesse generale che danno luogo a un nuovo ciclo di analisi, discussioni, alternative e scelte (cfr. la figura 2.2).

Un primo tipo di processo decisionale, più teorico che reale, è quello in cui l'ente locale attua al suo interno in un unico ciclo i *tre passi* del processo di governo:

1. l'identificazione dei problemi;
2. la scelta tra soluzioni alternative e la formulazione delle decisioni conseguenti;
3. l'attuazione delle decisioni, cioè la realizzazione dei programmi e dei progetti corrispondenti alle decisioni.

Da notare che il ciclo del governo locale si deve chiudere con l'attuazione delle decisioni (il passo 3) e non può ritenersi completato con la sola presa delle decisioni (il passo 2), fossero anche le migliori. La fase decisionale è importante per il governo locale ma vale come la progettazione di un ponte per superare un fiume: solo la costruzione del ponte permette effettivamente di superare un ostacolo, così nel governo locale solo la realizzazione delle decisioni, non la sola formulazione delle decisioni, può generare i benefici attesi. Il completamento della fase decisionale è dato dalla realizzazione dei programmi e progetti corrispondenti, aspetto relativamente facile per le realizzazioni concentrate nello spazio e nel tempo, più difficile per le azioni che per essere completate richiedono un impegno prolungato nel tempo e articolato su più sedi (per esempio, l'erogazione di un servizio pubblico in un territorio sovra comunale).

Figura 2.2 Il percorso teorico dell'ente locale dai problemi alle decisioni, all'attuazione di programmi e progetti

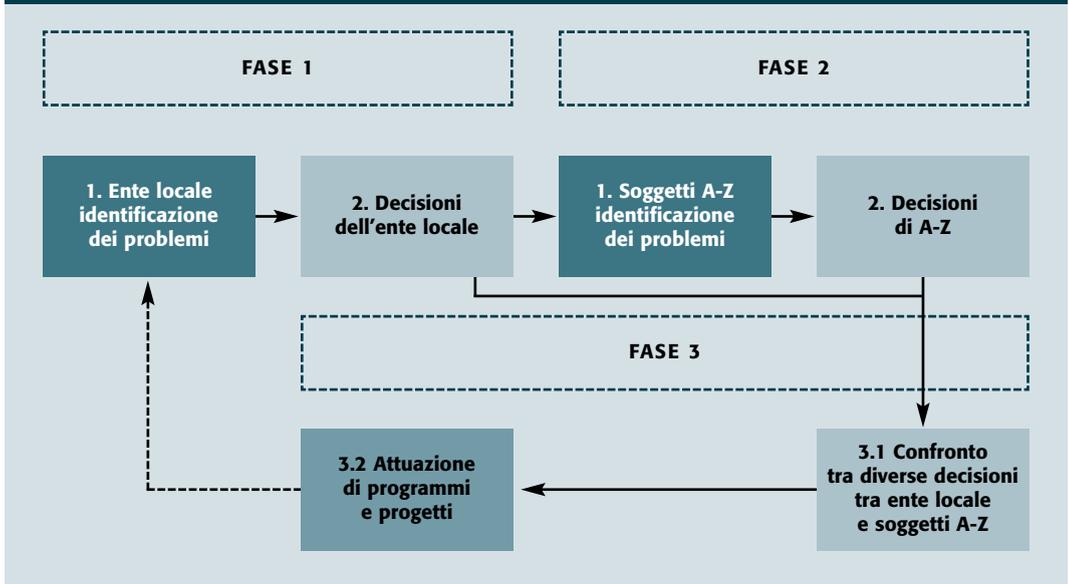


Nella realtà, ovviamente, quasi nessuna importante decisione può essere assunta dall'ente locale in assenza di interazioni con gli altri soggetti pubblici e privati del luogo. Il processo di governo locale si articola sempre nei tre passi sopra indicati, ma questi non avvengono solo all'interno dell'ente locale, il quale si trova a decidere in che modo interagire con gli altri soggetti istituzionali e con i centri decisionali privati. Al riguardo, a seconda delle condizioni locali, l'ente locale può operare secondo uno stile negoziale e decisionale sequenziale, parallelo o integrato.

Nel caso dello stile o metodo *decisionale sequenziale* si possono identificare tre fasi tra loro separate. Nella prima, l'ente locale identi-

ca i problemi e definisce delle scelte, in totale autonomia e senza interazioni con altri soggetti. Nella seconda fase, gli altri soggetti pubblici e privati assumono le decisioni dell'ente locale come componenti del problema da analizzare e pervengono a loro volta a proprie conclusioni. Nella terza fase, le differenti *soluzioni* sono messe a confronto.

Figura 2.3 Metodo decisionale sequenziale: identificazione di problemi e soluzioni da parte dell'ente locale, poi da parte degli altri soggetti, infine confronto e attuazione



In questo modello vi è il vantaggio che l'ente locale e tutti gli altri rilevanti soggetti pubblici e privati dell'area (indicato come i *soggetti A-Z*) possono effettuare i passi 1 e 2 del processo decisionale (l'identificazione dei problemi e l'assunzione di decisioni) in base a criteri interni, quindi, noti e collaudati. Ma si tratta di un vantaggio di poco peso e a volte con effetti collaterali molto negativi. Infatti, il metodo comporta tempi lunghi per lo svolgimento delle tre fasi del processo di governo locale. Inoltre, il confronto avviene su *decisioni* che gli attori hanno identificato in modo autonomo e che tendono naturalmente a difendere, a volte perdendo di vista i problemi iniziali da cui si era partiti.

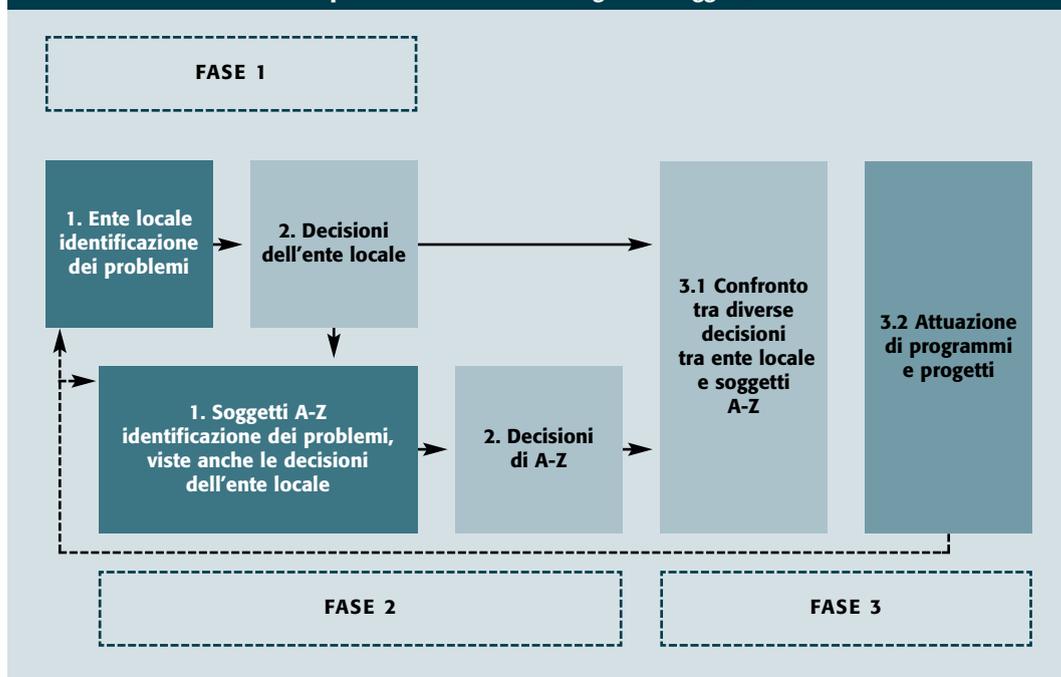
Lo stile *decisionale parallelo* si differenzia da quello *sequenziale* perché le fasi 1 e 2 del processo si svolgono in parte in contemporanea. Ciò si verifica quando tra l'ente locale e gli altri soggetti pubblici e privati esistono canali comunicativi che permettono di affrontare non in sequenza ma quasi in contemporanea l'analisi dei problemi e la definizione delle soluzioni da parte dei diversi attori, che però continuano a operare in modo isolato tra loro, nell'elaborazione delle analisi e nell'assunzione delle decisioni. La terza fase è del tutto analoga allo stile *decisionale sequenziale* e consiste nel confronto tra le diverse *soluzioni* a cui gli attori sono pervenuti.

Rispetto a quello *sequenziale*, lo stile *decisionale parallelo* offre due vantaggi:

- il percorso dalla identificazione dei problemi alla realizzazione delle decisioni è più breve;
- l'analisi dei problemi fatta dai *soggetti A-Z* avviene in modo pienamente informato rispetto alle decisioni prese dall'ente locale, così che le soluzioni a cui si perviene possono essere meno distanti tra loro.

Il confronto tuttavia è anche in questi casi tra posizioni maturate in modo separato. Inoltre, non vi è alcuna certezza che i problemi su cui si sono applicate le analisi, tanto da parte dell'ente locale che dei *soggetti A-Z*, siano gli stessi, se non nominalmente. Per esempio, se il problema da risolvere è quello della *congestione da traffico*, l'ente locale potrebbe intenderlo principalmente come una questione che riguarda la salute pubblica e indirizzare analisi e soluzioni in tal senso. I *soggetti A-Z* potrebbero invece concepirlo fin dall'inizio come un costo crescente per l'attività delle imprese, e indirizzare analisi e soluzioni per un problema inteso principalmente come ostacolo allo sviluppo commerciale e produttivo di una data area.

Figura 2.4 Metodo decisionale parallelo: identificazione contemporanea di problemi e soluzioni da parte dell'ente locale e degli altri soggetti, infine confronto e attuazione

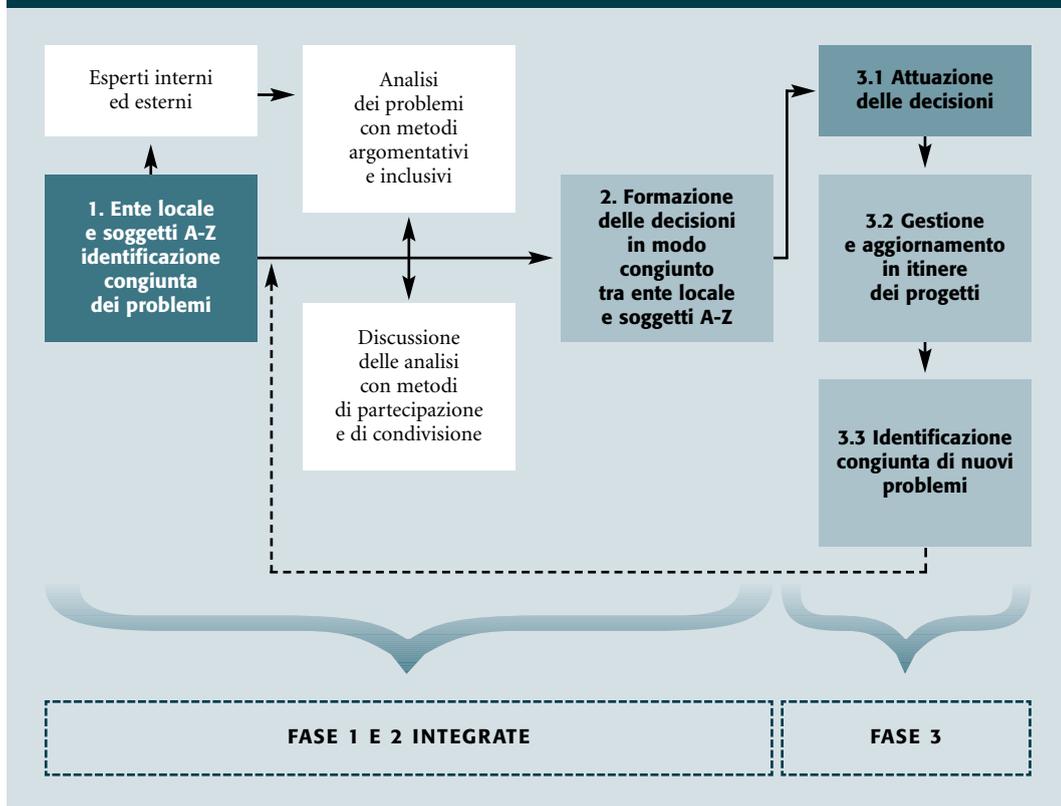


Il metodo *decisionale integrato* è quello in cui i passi 1 (identificazione dei problemi) e 2 (formulazione alternative e decisioni) sono in gran parte integrati, cioè l'ente locale e i *soggetti A-Z* concordano sull'opportunità di identificare insieme le questioni più rilevanti per una

data area. Lo svolgimento delle analisi per l'individuazione delle alternative avviene in parte in modo autonomo e in parte in forma collegiale. Allo stesso modo, si perviene alle decisioni. La formulazione congiunta di soluzioni e, soprattutto, il loro monitoraggio nel tempo rafforza lo spirito di squadra e fa crescere il capitale relazionale di una data area. Ciò permette di assicurare la realizzazione delle decisioni prese e di identificare nuovi problemi di interesse congiunto.

Lo svantaggio che viene attribuito a volte a questo metodo è dato dalla laboriosità delle relazioni che occorre attivare e gestire da parte dell'ente locale che svolge, anche in questo caso, la funzione di leadership. Si lamenta, anche, il pericolo di una confusione dei ruoli tra i vari attori. In realtà, questo metodo assicura maggiore efficienza perché consente di chiudere il ciclo del governo locale in un tempo più breve e non più lungo rispetto ai due metodi precedenti, perché integra in una sola fase due passaggi prima svolti in modo separato (identificazione dei problemi e formulazione di decisioni). Il guadagno di tempo è tanto maggiore se si considera (come si deve fare) anche il passo 3, vale a dire la realizzazione delle scelte. La definizione congiunta dei problemi, già all'inizio del processo decisionale, offre maggiori garanzie che le soluzioni trovate soddisfino tutti gli attori.

Figura 2.5 Metodo decisionale integrato: ente locale e soggetti A-Z identificano problemi e decisioni in modo congiunto e con lo stesso metodo svolgono l'attuazione e il monitoraggio



La condivisione dei due passaggi iniziali (identificazione dei problemi e delle soluzioni) è la migliore premessa per una regolare attuazione delle scelte. In conclusione, il metodo *decisionale integrato* appare in grado di migliorare efficienza ed efficacia del processo di governo locale in una varietà di situazioni. Il metodo è da preferire quando l'ente locale si trova a fronteggiare tutti quei problemi per la cui corretta definizione e risoluzione è indispensabile l'apporto di conoscenze e di risorse da parte di molteplici attori, sia di ambito pubblico che privato.

Nella fase della preparazione del piano si possono individuare due scadenze principali che servono a mantenere la mobilitazione attiva degli attori coinvolti:

- a. la prima è rappresentata dalla data entro la quale si conclude l'analisi dei problemi. Questa tappa del processo decisionale è spesso supportata da un'indagine diagnostica dell'area. In questo caso, il prodotto da presentare è costituito da un documento che esprime: un'analisi condivisa dei punti di forza e di debolezza, delle minacce e delle opportunità dell'area; una traccia delle principali linee strategiche sulle quali avviare la fase di consultazione prevista dal processo di pianificazione strategica.
- b. La seconda scadenza è quella più importante di tutto il processo ed è costituita dalla data prevista per la presentazione del documento finale del piano. A volte (nella minoranza dei casi), questa data è annunciata nel corso dell'evento di avvio della preparazione del piano. Quando ciò avviene, può far camminare l'attività di preparazione a una velocità superiore di quella normale e, soprattutto, alimenta le occasioni di mobilitazione e di coinvolgimento degli attori. Però, in tal caso, l'ente locale e gli altri soggetti promotori si espongono molto di fronte all'opinione pubblica. Altre volte (nella maggioranza dei casi reali), la scadenza per la presentazione del documento finale del piano è definita da esigenze generali che impongono la conclusione del processo entro un determinato periodo. Il prodotto da completare entro tale scadenza è costituito ovviamente dal piano strategico stesso, inteso come documento fisico da stampare e presentare nella sessione finale di presentazione e approvazione del piano. Il prodotto può anche essere costituito dal testo del *Patto dello sviluppo* che può essere presentato come un documento integrato nel volume *piano strategico* oppure come un documento autonomo.

2.2.5 Quali soggetti coinvolgere nelle diverse fasi del processo

Le problematiche della mobilitazione degli attori sono state affrontate da tempo dagli esperti di negoziazione, di varia estrazione disciplinare, sia sul piano teorico che pratico. In conclusione, esiste la fondata opinione che in ogni processo di pianificazione strategica, così come in ogni singolo grande progetto di trasformazione urbana, vanno coinvolti tutti i soggetti la cui esclusione sarebbe sufficiente a bloccare la realizzazione dell'iniziativa. Appare acquisito, quindi, che nel pro-

cesso di pianificazione strategica siano mobilitati e coinvolti tutti i soggetti pubblici e privati la cui assenza potrebbe inficiare un'adeguata preparazione del piano strategico.

L'azione di mobilitazione finalizzata al coinvolgimento è iniziata dall'ente locale maggiore che svolge un ruolo di leadership del processo e di *agente mobilitatore* principale. Tale azione può andare incontro a difficoltà e anche a insuccessi (parziali o totali), ogni qualvolta cerca di avviare un programma di mobilitazione degli attori per iniziare la preparazione di un piano strategico. Ma quando l'ente locale rinuncia alla funzione di attivatore della mobilitazione degli attori sociali, l'insuccesso è garantito ed è ben più pesante. In questi casi, il governo locale si trova in una situazione di maggiore difficoltà per un vuoto di leadership attiva che, nella migliore delle ipotesi, farebbe perdere tempo e occasioni di sviluppo a tutta la comunità locale.

Il principio cardinale da rispettare nella mobilitazione degli attori di un processo di pianificazione strategica è di riconoscere pari dignità ai soggetti pubblici e privati, indipendentemente dalle dimensioni istituzionali, dalle capacità di investimento e dalla data di adesione al progetto di pianificazione strategica. Già nelle iniziali azioni di mobilitazione (le prime telefonate, i primi incontri informali, i documenti in bozza, ecc.), deve essere evidente il rispetto attribuito a tutti gli attori.

Sembra poco utile perseguire un egualitarismo di facciata per cui non si dovrebbe fare differenza tra un soggetto che rappresenta una piccola realtà e un soggetto noto a livello internazionale. Perciò, data per scontata la pari dignità istituzionale di tutti i soggetti pubblici e privati che partecipano, è più efficace concentrare gli sforzi di mobilitazione su quei soggetti la cui adesione potrebbe facilitare l'inclusione di altri soggetti minori. È particolarmente importante includere nel processo, fin dalle prime battute, quei soggetti pubblici e privati senza i quali sarebbe molto difficile attuare e sostenere nel tempo le principali azioni che possono innescare un processo di pianificazione strategica. I soggetti su cui mirare le azioni di mobilitazione e coinvolgimento sono, in via prioritaria, coloro che si identificano come i potenziali committenti del piano strategico, cioè i membri del costituendo *forum per lo sviluppo* o di altre forme di aggregazione degli interessi pubblici e privati di una determinata città.

Conviene ricordare anche che nella sua essenza la pianificazione strategica come metodo di *governance* locale punta alla valorizzazione del fattore umano, spesso la principale risorsa di qualunque processo istituzionale. Si valorizza il *fattore umano* all'interno delle istituzioni aumentando le capacità di ascolto delle persone e lasciando spazio adeguato allo sviluppo delle competenze interne, spesso mortificate in periodi precedenti da metodi gestionali poco coinvolgenti. La mobilitazione degli attori va, quindi, intesa anche verso le diverse componenti interne dell'ente locale che opera come il principale agente di innovazione dei processi decisionali su scala urbana e spesso sovra comunale.

Nella prima fase della maturazione dell'idea, il coinvolgimento da preferire è quello che riesce a includere, in una visione condivisa sull'opportunità di fare o meno un piano strategico, i soggetti che davvero contano in una data città. Il numero ideale varia da caso a caso. Le esperienze in atto, non solo in Italia, indicano che nella fase di pre-avvio è preferibile limitare piuttosto che allargare il numero dei soggetti da mobilitare. Di fatto, la mobilitazione in questa fase ha lo scopo di sondare le intenzioni dei maggiori decisori. Sembra importante che il soggetto istituzionale che intende assumere la funzione di leadership svolga un'azione mirata tanto sulle istituzioni che sulle persone che le guidano, ponendo in luce le esigenze che spingerebbero ad avviare un piano strategico piuttosto che la soluzione. In conclusione, nella prima fase la mobilitazione va fatta su pochi soggetti (per dare un'idea, possiamo dire da 5 a 10) a cui si deve porre in modo aperto la proposta di definire insieme un processo di pianificazione strategica per l'area, mettendo in evidenza i problemi che motivano la proposta, le difficoltà prevedibili, i vantaggi complessivi e soggettivi che si potrebbero ottenere, un'idea del tutto informale su come si potrebbe procedere qualora si coagulasse un interesse comune.

Nella seconda fase della preparazione del piano la mobilitazione degli attori si distingue su tre livelli:

- a. i soggetti che costituiscono la committenza collettiva organizzati nel *forum per lo sviluppo* o strutture simili di rappresentanza;
- b. i soggetti che si mobilitano e partecipano attivamente per la produzione dell'indagine diagnostica e per la definizione dei contenuti del piano;
- c. i soggetti che sono regolarmente informati dello stato di preparazione del piano ma che non partecipano regolarmente ai gruppi di lavoro, se non su questioni specifiche.

Per quanto riguarda il primo livello, la composizione tipica di un *forum per lo sviluppo* (o altro organismo misto che svolga la funzione di committente del piano) è la seguente: comune maggiore (iniziatore del processo), provincia, comuni limitrofi, camera di commercio, unione degli industriali, sindacati, associazioni di categoria specifiche (commercianti, artigiani, ecc.), associazioni del volontariato laico e religioso, università. Anche la regione figura in genere tra i membri che promuovono il piano. Il suo ruolo si dovrebbe esplicare nel fornire il quadro di sviluppo di livello regionale entro cui il piano strategico si colloca. Per essere efficace in una grande città, la mobilitazione dovrebbe limitarsi a coinvolgere i rappresentanti dei principali soggetti pubblici e privati dell'area, un numero che può variare nella pratica tra 20 e 30 persone. Nelle realtà urbane medio-piccole vi è la tendenza ad aumentare (anziché a diminuire, come si potrebbe pensare) il numero dei soggetti che svolgono il ruolo di committenti. Ma anche in questi casi è importante contenere al massimo il numero dei soggetti che sono chiamati a svolgere il ruolo attivo di committenti del piano strategico. In caso contrario, per l'ente locale promotore

risulterebbe troppo difficile gestire la mobilitazione degli attori con la necessaria continuità nel tempo. Inoltre, i numerosi soggetti coinvolti rischierebbero di assumere un ruolo passivo.

I soggetti pubblici e privati coinvolti nella costruzione del piano di Torino

Il piano è stato costruito da subito con un processo aperto al coinvolgimento di tutti gli attori del sistema locale: inizialmente sono stati coinvolti i soggetti del *forum per lo sviluppo* (30 tra università, politecnico, sindacati, associazioni di categoria, ecc.), ma il processo ha portato abbastanza rapidamente alla costituzione dei gruppi di lavoro, cui hanno partecipato anche gli altri comuni dell'area metropolitana, le istituzioni e associazioni culturali, tecnici e funzionari del comune di Torino e delle altre istituzioni locali, tutti gli interessati. Le associazioni di categoria, in particolare l'Unione Industriali, la Camera di Commercio, le associazioni del commercio, delle piccole e medie imprese, le aziende più significative dell'area, hanno anche partecipato ai gruppi di lavoro e in alcuni casi contribuito al loro coordinamento.

Nel secondo livello (analisi delle problematiche, preparazione dell'indagine diagnostica e definizione dei contenuti del piano) la mobilitazione deve mirare a coinvolgere i rappresentanti tecnici dei soggetti aderenti al *forum* o altri organismi simili. Il lavoro di preparazione del piano può essere l'occasione per rinsaldare i legami con soggetti che già aderiscono al processo e per allargare la base di consenso su cui poggia l'operazione. In particolare, sembra opportuno ampliare l'adesione al processo nella fase conclusiva in modo da raccogliere la più ampia partecipazione alla sottoscrizione del documento *Patto dello sviluppo* che deve essere parte integrante del piano strategico. Il terzo livello della seconda fase (aggiornamento sullo stato di preparazione del piano), consiste in un'attività di comunicazione fatta su liste di indirizzi mirati e funzionali a un'eventuale successiva adesione formale al progetto, da farsi nella fase di attuazione del piano.

I soggetti pubblici coinvolti nel piano di Treviso

Oltre a Provincia e Camera di Commercio, tutte le istituzioni locali sono state coinvolte nella fase di analisi mediante circa 300 incontri diretti, interviste a tutti i sindaci, ai consiglieri provinciali, incontri di raccolta e restituzione del semi-lavorato con gruppi di comuni suddivisi per Asl. Inoltre, è stato costituito un *board* che vede 19 sindaci su 95, composto dai principali attori del piano per l'indirizzo e la gestione dello stesso, oltre che un rappresentante per ciascun settore: agricoltura, artigianato, commercio, consumatori, cooperazione, industria, ordini professionali, sindacato, volontariato.

I soggetti privati coinvolti nel piano di Pesaro

Sono stati coinvolti nel processo 46 attori locali rappresentati da circa 100 persone le quali hanno partecipato alla definizione dello scenario, all'individuazione della meta e dei progetti.

Soggetti	Numero di soggetti	Numero di persone
Associazioni culturali, ambientali, di tutela e altre	6	10
Associazioni di categoria	7	31
Aziende e centri di servizio	4	5
Fondazioni	3	4
Scuole, formazione	5	9
Banche	2	3
Ordini collegiali e professionali	1	2
Organizzazioni sindacali	2	5
Professionisti esperti	4	12
Enti	3	5
Enti culturali	1	1
Sociale	4	5
Autonomie funzionali	1	1
Imprese	3	5
Totale	46	98

Alcuni degli enti che hanno partecipato alle commissioni di lavoro e ai team di progetto hanno formalizzato la loro attività con il protocollo d'intesa per la costruzione del piano strategico, con il quale si impegnano a collaborare per la definizione di una linea di sviluppo comune del futuro della città.

In tutta Italia, la pianificazione strategica è un atto volontario per gli enti locali, e la stessa adesione di altri soggetti pubblici e privati resta un'opportunità. Le considerazioni fin qui esposte sul tema della mobilitazione degli attori valgono sia nelle dodici regioni del Centro-Nord, in cui l'avvio di un piano strategico non viene sostenuto da una finanza dedicata, sia per le regioni del Sud e Isole, in cui dal 2005 sono disponibili dei finanziamenti pubblici specifici per la pianificazione strategica.

Al terzo livello esistono anche ruoli svolti da soggetti non coinvolti direttamente nel processo. Tali ruoli possono essere di tipo critico verso il processo stesso. I soggetti che non sono stati coinvolti in una fase iniziale del processo possono però svolgere un ruolo importante in una fase successiva. Per non precludere questa possibilità è essenziale alimentare in modo costante nel tempo un'azione di informazione generale e di comunicazione, unita a informazioni personalizzate, prima sullo stato di preparazione del piano strategico, poi sullo stato della sua attuazione.

Gli attori coinvolti nel piano della Spezia

Sono stati molteplici gli attori coinvolti nel processo di pianificazione strategica. Intorno al piano sono state chiamate tutte le istituzioni pubbliche cittadine che hanno collaborato alla definizione dei progetti di loro competenza e dimostrato anche un'effettiva adesione al progetto strategico proposto.

Sono maturati rapporti di coinvolgimento diretto nel piano strategico con i comuni limitrofi (Lerici e Portovenere, Sarzana e Santo Stefano) che hanno portato all'approvazione di accordi e protocolli di intesa per la realizzazione congiunta di alcuni progetti del piano e la gestione comune di servizi e attività.

Nel processo, anche se con maggiori difficoltà, presenti soprattutto nella prima fase dei lavori, si è cercato di coinvolgere e promuovere anche una concertazione intergovernativa con la Regione. È stato infatti avviato un confronto comune su alcuni temi di sua più diretta competenza che hanno portato alla stipula di una specifica intesa con Comune e Provincia della Spezia.

Tra le altre istituzioni coinvolte nel processo si ricordano la Camera di Commercio, l'Autorità Portuale, la Asl. Hanno anche partecipato attivamente alla varie fasi della pianificazione strategica i soggetti portatori di interessi economici. In particolare, le varie associazioni di categoria, industriali, artigianali, dei commercianti ma anche molti rappresentati di imprese locali, specie di grandi industrie (Fincantieri, Oto Melara, Arsenale, ecc.). Spicca anche il ruolo della locale Cassa di Risparmio e della relativa Fondazione, soprattutto nei tavoli di discussione relativi all'economia, alla cultura e al sociale.

Ancora più significativa è stata la presenza di soggetti rappresentativi di interessi sociali: le organizzazioni sindacali in primo luogo, ma anche le strutture no profit, le associazioni del volontariato e del sociale, che hanno partecipato alla definizione delle politiche di welfare delineate dal piano strategico.

Le modalità di coinvolgimento degli attori locali nel piano strategico di Venezia

PRIMA FASE

Nella prima fase di costruzione del piano strategico l'ufficio di piano ha promosso sia incontri diretti con rappresentanti di enti pubblici e privati, di centri di ricerca, di organizzazioni di categoria, di organizzazioni sindacali e sociali del sistema locale e con i responsabili delle direzioni dell'amministrazione comunale normalmente impegnate in azioni di carattere strategico, al fine di produrre un approfondimento analitico di specifici ambiti tematici (turismo, industria, logistica) sia momenti di discussione guidata dei temi proposti dal piano.

I primi hanno portato allo sviluppo di seminari di discussione e confronti tematici.

Relativamente ai momenti di discussione una particolare importanza hanno assunto le iniziative promosse per la realizzazione di matrici di impatto incrociato (*cross-impact analysis*) tra i fattori determinanti della strategia del piano, selezionati con criteri di convenienza, tra le linee strategiche individuate dal piano.

SECONDA FASE

Con l'approvazione della prima versione del piano da parte della Giunta comunale e con la sua sottoscrizione da parte dei soggetti promotori si è aperta una seconda fase di lavoro durante la quale, conseguentemente al contenuto dell'atto di indirizzo, l'ufficio di piano, in accordo con i promotori del piano stesso, ha avviato il *progetto commissioni*: una serie di gruppi di lavoro organizzati per ambiti tematici (*commissioni*) incaricati di verificare, calibrare e approfondire i contenuti del piano strategico.

L'attività svolta dalle commissioni è stata molto intensa e ha comportato l'organizzazione di 25 incontri di lavoro tra il mese di febbraio e quello di luglio 2004 e il coinvolgimento, tra partecipazione diretta e contatti, di circa 700 attori del sistema locale.

Il contributo apportato dai diversi attori è stato soddisfacente, sia in termini quantitativi che qualitativi, fornendo indicazioni rilevanti per la correzione/revisione del documento finale del piano strategico.

Quando sono stati coinvolti gli attori locali e i cittadini nel piano di Verona

Sono stati invitati a partecipare al piano strategico tutti gli attori locali e i cittadini interessati alla costruzione del futuro sviluppo del proprio territorio. Attraverso un'attività di comunicazione realizzata sia mediante i vecchi e i nuovi media, si è portato a conoscenza di tutti l'avvio del piano strategico. Una volta raccolte le varie adesioni allo svolgimento del piano strategico, si è proceduto con il seguente percorso:

Marzo 2003: lancio del progetto del piano strategico con presentazione a tutta la cittadinanza.

Aprile-maggio 2003: inizia la fase di ascolto delle esigenze della città, per individuarne i punti di forza e di debolezza, e le potenzialità. Sono intervistati i cittadini.

Giugno 2003: presentazione del documento di visione alla cittadinanza; tale documento è stato realizzato grazie ai risultati della fase di ascolto.

Luglio 2003: sono scelte le 4 aree strategiche.

Luglio-settembre 2003: sono costituiti i gruppi di lavoro per la progettazione coinvolgendo le forze sociali interessate nonché aprendo i lavori dei gruppi anche alla partecipazione di singoli cittadini.

Settembre-dicembre 2003: i gruppi lavorano alla stesura dei progetti. Sono integrati i contenuti sviluppati dai gruppi di lavoro del piano con analisi e risultanze emerse dal laboratorio politiche giovanili. Tale laboratorio, avviato dall'Assessorato alle Politiche Giovanili ha coinvolto degli esperti adulti del mondo giovanile per individuare *best practice* da adottare per le politiche giovanili.

Ottobre 2003: è firmato il protocollo d'intesa dei promotori del piano strategico.

Da **dicembre 2003** a **gennaio 2004:** viene elaborato il documento illustrativo delle linee di sviluppo per la città emerse all'interno dei gruppi di lavoro e in base a tali linee, tenendo conto delle ulteriori indicazioni emerse all'interno dei gruppi, si concretizzano i primi progetti bandiera. Da qui in poi, il cambiamento della città tracciato anche con il piano strategico, comincia a essere recepito all'interno dei grandi progetti di pianificazione e riqualificazione urbana.

Gennaio 2004: svolgimento della conferenza di piano strategico.

Febbraio 2004: firma del protocollo d'intesa della Consulta dei sindaci dell'area metropolitana.

Luglio 2004: firma del protocollo d'intesa della Rete delle Città Strategiche italiane (ReCS).

Gennaio 2005: avvio dei progetti bandiera: Agenda 21 locale; contratti di quartiere II-Borgo Nuovo; inserimento formativo laureandi dell'università di Verona in aziende e enti del territorio; gestione integrata del verde della città metropolitana; marketing territoriale; progetto *Alzheimer*; produzioni dei giovani; responsabilità sociale d'impresa; società locale, scuola e processi educativi; sviluppo *e-government*; Verona Museo Urbano diffuso-Unesco; Verona polo finanziario; Veronetta.

Febbraio 2005: prosecuzione della pianificazione strategica con la fase d'implementazione del piano.

Aprile 2005: presentazione alla città dello stato di avanzamento del piano strategico e dei progetti bandiera con una serie di eventi, denominata *Futuro presente: come il piano strategico sta cambiando la città*.

2.3 L'organizzazione del processo

2.3.1 La distinzione dei ruoli nelle tre fasi del processo di pianificazione strategica

L'organizzazione del processo di pianificazione strategica è efficace e può risultare anche relativamente semplice da gestire da parte dell'ente locale, se si prevede e si realizza un'adeguata distinzione dei ruoli. Nella teoria, ma anche nella pratica dei piani strategici in Italia, si possono rintracciare diversi ruoli che i differenti attori svolgono nelle tre fasi principali del processo di pianificazione (maturazione dell'idea, preparazione e approvazione, attuazione).

Di primaria importanza è la definizione chiara del ruolo di *coordinatore* del processo. Tale ruolo spetta sempre all'ente locale che, generalmente, è anche il soggetto che si assume l'onere di proporre agli altri attori locali l'idea di iniziare insieme il percorso di pianificazione strategica di tipo partecipato e condiviso. Questo è ormai un dato acquisito.

Il metodo della *governance* pone soggetti eterogenei intorno allo stesso tavolo ideale (e a volte anche fisico) allo scopo di elaborare analisi e prospettare alternative, ma non implica affatto una confusione nel ruolo che ciascun attore è chiamato a svolgere. Anzi, tanto più grande è l'informalità del confronto (positiva anche per la veicolazione delle idee con minori barriere interpersonali), tanto più gli attori partecipanti devono avere ben chiara la propria funzione e i confini del proprio mandato.

Il coordinatore deve agevolare la definizione dei ruoli, rendendo trasparente l'obiettivo di ognuno nelle fasi del processo e la natura del contributo richiesto ai partecipanti. A volte, gli attori coinvolti possono essere chiamati a svolgere diversi ruoli all'interno del processo. Per esempio, i tecnici interni o i consulenti esterni dovrebbero svolgere una funzione di preparazione e di analisi delle informazioni per l'elaborazione delle alternative. Non si tratta semplicemente di *nominare* diversi scenari di assetto territoriale o di sviluppo economico e sociale, ma di rendere esplicite le conseguenze positive e negative delle scelte potenziali affinché sia migliorato il processo decisionale.

2.3.2 La struttura organizzativa di supporto

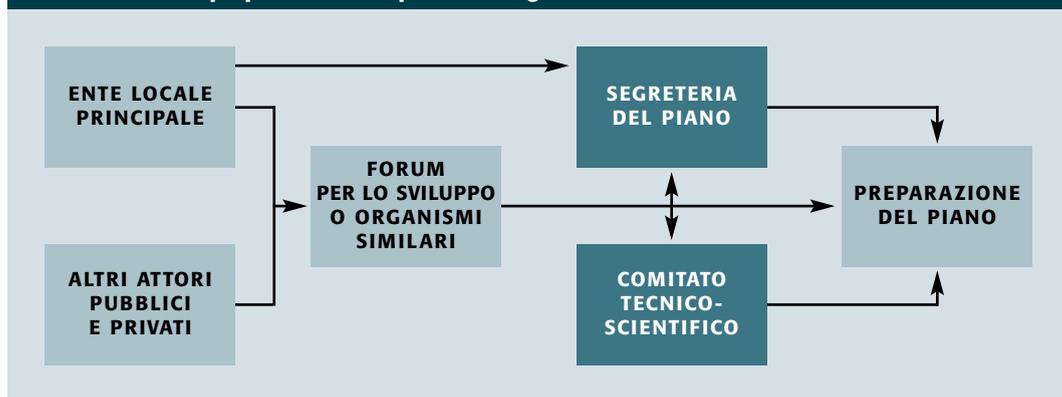
Nella prima fase di maturazione dell'idea del piano strategico, l'ente locale *promotore* e gli altri soggetti che partecipano devono avere già individuato le risorse da attivare per il progetto di pianificazione. Le risorse sono di natura diversa: prima di tutte le persone, poi gli spazi e le attrezzature, il tutto entro i limiti del bilancio disponibile.

La struttura organizzativa di supporto al processo può essere identificata come la *segreteria del piano* ed è valida se il mix di risorse mobilitate risponde a criteri di efficienza interna e di adeguatezza quantitativa e qualitativa. È opportuno anche che sia l'espressione condivisa degli attori che partecipano in modo attivo alla fase iniziale del processo. È ugualmente importante che la creazione della segrete-

ria del piano sia ben argomentata all'interno dell'ente nel quale è collocata (in genere l'ente locale maggiore che svolge la funzione di leadership del processo) per agevolare le necessarie sinergie tra gli uffici e prevenire eventuali conflitti tra il personale chiamato a farne parte e il personale escluso.

In termini di risorse, la segreteria può indifferentemente essere localizzata sia all'interno dell'ente locale maggiore sia in un luogo esterno: un *urban center*, la sede di una associazione esistente o in una sede approntata per l'occasione. Un luogo autonomo e facilmente accessibile può offrire maggiore visibilità al processo e idealmente è la soluzione migliore. Non sempre è la risposta più adatta nelle specifiche realtà, sia per problemi di logistica sia perché una maggiore visibilità apre la segreteria a un flusso di richieste dell'opinione pubblica già nella fase di avvio della preparazione del piano strategico, e ciò a volte potrebbe essere prematuro.

Figura 2.6 Uno schema semplificato di organizzazione del processo di preparazione del piano strategico



Nella realtà, la segreteria del piano è un piccolo nucleo operativo in grado di svolgere tutte le funzioni preparatorie per l'avvio del processo. Se il coinvolgimento diretto del sindaco è una funzione indispensabile per l'avvio del processo, appare allo stesso modo necessario che si identifichi tra gli amministratori una figura che lo affianchi nella gestione quotidiana del processo.

Spesso tale figura coincide con l'assessore all'urbanistica, ma potrebbe anche essere il vicesindaco o un altro assessore (per esempio, allo sviluppo economico, al bilancio, ecc.), con opportuna delega in materia, oppure il direttore generale dell'ente stesso. Data l'importanza del piano strategico e la sua trasversalità rispetto a tutti gli ambiti di intervento dei diversi assessorati, occorre sempre prevedere il diretto coinvolgimento del direttore generale dell'ente locale maggiore e dei comuni aderenti al processo.

Una struttura interna al Comune di Trento

È stato scelto di costituire una struttura interna dedicata, a scadenza, cui è stato preposto un dirigente, con il compito di coordinare e di ottimizzare i diversi piani/livelli/strumenti della nuova pianificazione municipale. Si è optato espressamente, per numerose ragioni, di escludere la costituzione di un'agenzia esterna, a conferma della piena e non delegabile titolarità del Comune nel promuovere il piano.

La struttura interna si è avvalsa di tre persone laureate, assegniste di una borsa di ricerca.

A valle dell'adozione del piano, è stata costituita una funzione interna, di fatto un *urban center*, per riprodurre le funzioni proprie della struttura di partenza e garantire la *manutenzione* del piano.

Un ufficio per il piano strategico: il caso di Barletta

Il Comune ha istituito l'Ufficio del piano strategico, gestito da un responsabile funzionario del comune. L'ufficio fa parte del settore Politiche attive di sviluppo con a capo un dirigente. L'ufficio svolge attività di coordinamento e di raccordo con gli altri settori dell'amministrazione al fine di rendere coerenti con la proposta di piano ogni iniziativa dell'amministrazione comunale.

Inoltre, è stata approvata dal consiglio comunale la proposta di costituzione di un'associazione denominata *Barletta città Arcobaleno* con il compito di promuovere l'attuazione del piano strategico territoriale di Barletta, svolgendo una costante opera di coordinamento, stimolo, monitoraggio e revisione dello stesso.

Un ufficio dedicato per il piano di Venezia

Per l'elaborazione e l'implementazione del piano strategico è stata appositamente costituito un Ufficio di piano composto da ricercatori e funzionari comunali e da ricercatori del Coses (una struttura pubblica Comune e Provincia di Venezia di ricerca di economia urbana e territoriale presente in città, partecipata dal Comune di Venezia e dalla Provincia).

L'Ufficio di piano strategico

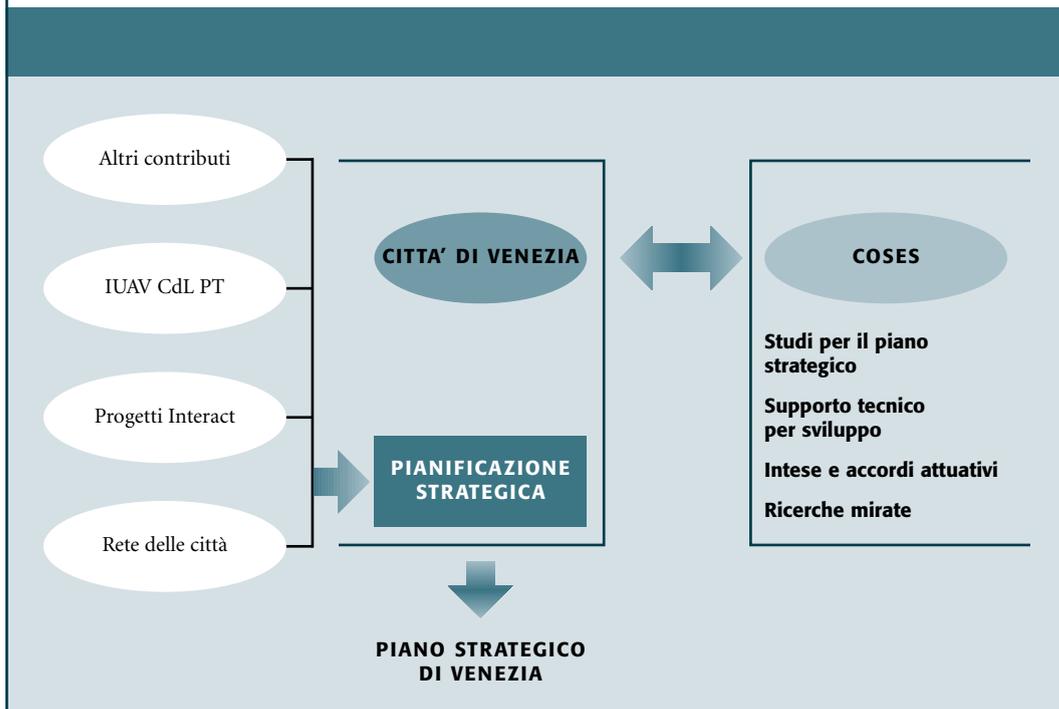
È in avanzata fase di progetto la costituzione formale di un'associazione per il piano strategico di Venezia.

L'associazione è costituita dagli enti e dalle istituzioni, organizzazioni economiche, culturali e sociali, pubbliche e private, operative nell'area veneziana che, riconoscendosi negli obiettivi perseguiti dal piano strategico di Venezia 2004-2014, si sentono impegnati/e a promuovere la *pianificazione strategica* come metodo di governo e a favorire i processi di attuazione delle strategie e delle politiche proposti dello stesso documento di programmazione.

L'adesione comunque alla associazione è sempre possibile. L'associazione è senza fini di lucro, s'ispira a principi concertativi e persegue lo scopo di promuovere la *pianificazione strategica* come metodo di governo dei processi di sviluppo del sistema locale e, nello specifico, di favorire i processi di attuazione delle strategie e delle politiche proposti dal *Piano strategico di Venezia 2004-2014* contribuendo con l'Ufficio di piano al coordinamento delle iniziative promosse per la sua implementazione, per la verifica e la valutazione del suo stato di avanzamento e, nel caso, per una continua revisione dei suoi contenuti.

L'associazione ha il compito di stimolare la costante partecipazione dei sottoscrittori del piano nella realizzazione degli interventi da questo previsti per il conseguimento degli obiettivi e di raccogliere osservazioni sulle azioni in corso e eventuali proposte di rettifica e aggiornamento dei contenuti del piano stesso.

L'associazione si propone, inoltre, di favorire l'informazione dei cittadini sui contenuti del piano strategico e sulle sue modalità di sviluppo.



La struttura organizzativa del piano della Spezia

La Spezia ha individuato un modello di gestione del processo di attuazione del piano strategico a regia diffusa affidata a una struttura organizzativa interna all'amministrazione. Sono stati istituiti precisi organi di piano con membri e ruoli ben definiti:

- il **Consiglio di piano**, costituito dai principali attori cittadini e organizzato in commissioni di lavoro presiedute da responsabili scelti tra personalità di rilievo della città;
- il **Segretariato di piano**, costituito dall'amministrazione comunale con funzioni organizzative degli eventi che accompagnano il processo (riunioni, attività di comunicazione, manifestazioni, ecc.);
- il **Coordinatore di piano**, individuato in un consulente di alto prestigio esperto in processi di pianificazione strategica urbana con compiti di coordinamento scientifico, ottimizzazione e supervisione dei lavori al fine di garantire la coerenza delle ipotesi progettuali elaborate;
- la **Direzione generale di piano**, costituita dai principali dirigenti dell'amministrazione comunale, dai responsabili delle commissioni di lavoro e dal coordinatore di piano con il ruolo di regia e di controllo sull'intero percorso di pianificazione.



2.3.3 I consulenti esterni

L'ente locale ha il compito di realizzare sia il processo di pianificazione strategica, sia il prodotto, ovvero il piano. La funzione dei consulenti, e soprattutto del loro coordinatore, è anche quella di fare in modo che il processo conduca a un prodotto apprezzabile. È importante sottolineare che il contributo degli esperti si qualifica a due livelli:

- quello dell'alimentazione del *processo* con metodologie apposite, analisi, idee e proposte innovative;
- quello del contributo alla definizione del *prodotto* piano strategico, come strumento di pianificazione di area vasta, di tipo partecipato e condiviso, di carattere misto pubblico e privato, che definisce azioni attuabili ed è sostenibile nel tempo.

Sotto il profilo tecnico, la preparazione di un piano strategico è un compito pluridisciplinare. I consulenti esterni debbono essere scelti in modo da coprire tutte le aree tematiche di interesse del piano. Il servizio di consulenza deve essere fornito da esperti dotati di una solida esperienza nel proprio campo e capaci di innescare dinamiche di gruppo positive. Le discipline da coinvolgere sono diverse e dipendono dalle esigenze di ogni contesto: sociologia, economia, urbanistica e architettura, scienze ambientali, comunicazione, ecc.

Com'è ovvio, l'apporto dei consulenti deve essere di tipo interattivo con gli attori che hanno avviato il processo. Il lavoro degli esperti richiede un forte coordinamento. Non è pensabile, salvo che per eccezioni su determinati temi settoriali, che il contributo dei consulenti si espliciti completamente in un lavoro di studio e di elaborazione autonomi, per di più fatto a distanza dalla struttura organizzativa del piano. Al contrario, l'apporto degli esperti dovrebbe essere erogato in buona parte in sede di elaborazione comune delle idee, sia in appositi cicli di incontri con i committenti sia nei gruppi di lavoro che il processo prevede. Per queste ragioni, laddove possibile, è bene che gli esperti costituiscano un comitato tecnico-scientifico in modo che anche tra di loro vi sia un confronto e che le analisi e le proposte elaborate siano il più possibili di tipo interdisciplinare.

Peraltro, l'apporto di esperti dovrebbe essere utilizzato anche come occasione formativa sia del personale interno sia di giovani ricercatori che potrebbero supportare i membri del comitato tecnico-scientifico.

Infine, è necessario che gli esperti esterni abbiano un committente ben identificato. Nelle aziende private, la funzione consulenziale richiesta dalla preparazione di un piano strategico è di livello elevato ed è indirizzata direttamente alla direzione generale o al consiglio di amministrazione. In modo analogo, nel settore pubblico i consulenti di pianificazione strategica hanno come interlocutori le figure principali dell'ente locale (sindaco, direttore generale, assessori) e i suoi organismi decisionali (consiglio, giunta, commissioni), oltre agli organismi decisionali che l'insieme dei committenti pubblici e privati del piano eventualmente ha costituito (*forum per lo sviluppo*, commissioni, gruppi di lavoro).

Il ruolo del consulente nell'esperienza di Bolzano

Il consulente si è assunto il ruolo di assistenza alla giunta e all'amministrazione nel supporto metodologico e nel processo di incontro con la città, nell'apprendimento e nell'applicazione del metodo, fornendo i servizi necessari per l'ascolto continuativo della città e gli strumenti di governo continuativo del piano di sviluppo strategico. Il consulente, partner scientifico del progetto, ha collaborato in tutte le fasi del progetto.

I consulenti del piano di Trento

Sono stati individuati due docenti dell'Università di Trento, ai quali precedentemente era stato chiesto di presidiare la fase di sperimentazione sull'applicabilità del modello di pianificazione. Hanno avuto il ruolo di accompagnatori e di garanti del processo nelle fasi di raccolta di elementi diagnostici e di elaborazione progettuale. A essi è stato chiesto, inoltre, di garantire una costante comparazione tra l'esperienza che veniva maturando e altre esperienze esemplari a livello europeo; di mantenere relazioni formali con la pianificazione di livello sovraordinata (Provincia autonoma); e infine di presidiare il rapporto con altri esperti coinvolti nella pianificazione settoriale del Comune (urbanistica e sociale in particolare).

Nelle fasi di consultazione pubblica, e in particolare nel momento diagnostico, ci si è avvalsi di esperti dell'Università per condurre i tavoli di lavoro, in qualità di facilitatori.

I consulenti esterni del piano strategico della Spezia

Sono stati utilizzati nel corso di entrambe le fasi del piano strategico consulenti e collaborazioni esterne.

Nella prima fase del piano il consulente ha svolto, soprattutto, un ruolo di supporto alla fase di avvio del processo, con particolare riferimento all'analisi del contesto territoriale e alla diagnosi dei principali nodi critici. La struttura organizzativa del Comune è stata, quindi, affiancata da figure esperte in materia di pianificazione economica e territoriale, ambientale, su tematiche attinenti alla sfera del sociale e altro. Nella seconda fase del piano sono stati, invece, dati precisi incarichi di consulenza per approfondire tematiche specifiche (analisi del mercato del lavoro e miglioramento delle prestazioni e dei servizi sociali) sulle quali costruire nuove ipotesi progettuali basate sull'osservazione dei fenomeni reali e sui bisogni della società civile.

L'organizzazione progettuale, la definizione del percorso operativo e la supervisione del piano sono state affidate a una figura esterna di alto prestigio esperta in materia di pianificazione strategica.

2.4 Le risorse

Ogni piano strategico è una storia a sé, ma anche sotto il profilo delle risorse si possono indicare alcuni elementi da considerare, pur nella diversità delle situazioni locali. Si sottolinea, in particolare, l'importanza di tre elementi qualitativi nella predisposizione del *budget* del progetto:

1. la pianificazione iniziale delle risorse necessarie non deve essere ristretta all'avvio del processo e alla predisposizione dei prodotti previsti (fase 1. maturazione dell'idea, e fase 2. preparazione del piano), ma deve includere anche un primo periodo di attuazione del piano (fase 3.), per evitare che un eventuale calo di tensione dopo l'approvazione faccia entrare il processo in stallo;
2. le risorse devono essere sia di natura pubblica sia privata;
3. per quanto possibile l'origine delle risorse deve rispecchiare il territorio di residenza degli attori pubblici e privati.

Nel loro insieme le tre caratteristiche appena citate affermano il principio che tra la committenza del piano e le risorse necessarie ci deve essere una sostanziale corrispondenza. Nella prima fase, della maturazione dell'idea è probabile che le risorse (spesso limitate) siano fornite soltanto dal soggetto promotore del processo, solitamente l'amministrazione locale maggiore. Invece, occorre osservare che l'origine pubblica e privata delle risorse appare una condizione non solo ideale ma anche realizzabile nella seconda e terza fase, rispettivamente di preparazione e attuazione del piano.

Il ricorso alla pianificazione strategica da parte degli enti locali è sempre più diffuso, perché si ritiene che i benefici attesi superino i costi richiesti sia dall'attivazione e gestione del processo di pianificazione, sia dalla preparazione e diffusione del prodotto fisico *piano strategico*. Infatti, la formazione di un piano strategico se da un lato richiede risorse di varia natura (finanziarie, umane, logistiche e materiali in genere), dall'altro può anche generare risorse tali da compensare, anche in termini economici, le spese sostenute. Tuttavia, la decisione di avviare un processo di pianificazione strategica non può essere fatta solo sulla base di un raffronto tra costi e ricavi diretti; devono essere considerati anche i costi opportunità che il piano impone, cioè le iniziative cancellate o ridotte a seguito della scelta di investire nel piano strategico. Allo stesso modo, vanno considerati anche i benefici di natura intangibile che il piano può generare.

Sotto il profilo gestionale, il piano strategico è inquadrato come un centro di costo nelle sue due prime fasi perché richiede ovviamente che alcune spese indispensabili siano fatte. Si tratta di spese aggiuntive rispetto alla normale attività dell'ente locale, si pensi per esempio a quelle per la segreteria del piano, ai consulenti, alla produzione e diffusione di indagini, all'organizzazione di convegni, alle attività di comunicazione. Una volta approvato, il piano strategico può diventare, se gestito in maniera pro-attiva e con costanza nel tempo, un cen-

tro di profitto, o quantomeno un centro di costi e di ricavi in sostanziale pareggio nella misura in cui riesce ad attivare canali di sostegno privato e a produrre servizi per il mercato interno ed esterno.

2.4.1 Le risorse per la preparazione del piano strategico:

l'apporto pubblico e privato, l'origine territoriale dei contributi

Le risorse per l'attivazione di un processo di pianificazione strategica e per la preparazione materiale del piano debbono essere sia pubbliche che private. Un piano strategico sorretto esclusivamente da risorse pubbliche molto difficilmente riesce a produrre una via di sviluppo condivisa dai soggetti decisionali principali di una città e da questi sostenuta nel tempo.

La necessità di una compartecipazione alle spese di una pluralità di soggetti pubblici e privati non deriva tanto dalle attuali ristrettezze di bilancio degli enti locali. Si tratta, infatti, dell'estensione al capitolo delle risorse del principio guida della compartecipazione al processo decisionale, che sottende tutto il processo della pianificazione strategica: prima si decide insieme e al di fuori di obblighi di legge se e come avviare il processo di pianificazione, poi si ripartiscono le responsabilità connesse alla messa a punto del piano e alla sua attuazione.

La compartecipazione alla fornitura delle risorse necessarie avviene tra tutti i soggetti pubblici e privati che svolgono un ruolo attivo nel processo, e con un'attenzione a che le risorse pubbliche e private provengano, sia pure in misure diverse, da tutti i comuni partecipanti. Nella realtà, va da sé che le risorse fornite possono essere costituite sia da contributi economici sia da apporti materiali o in servizi, quali la concessione in uso di sedi per riunioni dei gruppi di lavoro, l'uso gratuito di supporti per le attività di analisi e comunicazione, e altro ancora. Alcuni attori possono contribuire solo con l'apporto di idee, studi e proposte (è il caso per esempio di università, sindacati, associazioni culturali e di volontariato), ma non per questo il loro apporto è da considerarsi inferiore.

Nel caso delle risorse economiche è bene che l'ente locale, anche potendolo fare, non si accoli la totalità della spesa relativa alla preparazione del piano. La copertura di una parte dei costi da parte di altri attori pubblici e privati dell'area, permette di attivare meccanismi di coinvolgimento molto chiari ed efficaci. Le differenti modalità di reperimento delle risorse sono presentate in sintesi in tre figure (cfr. le figure 2.7, 2.8 e 2.9).

Figura 2.7 **Situazione A (sconsigliabile):**
le risorse necessarie per la preparazione del piano strategico e per avviare la sua attuazione sono fornite esclusivamente dall'ente locale maggiore

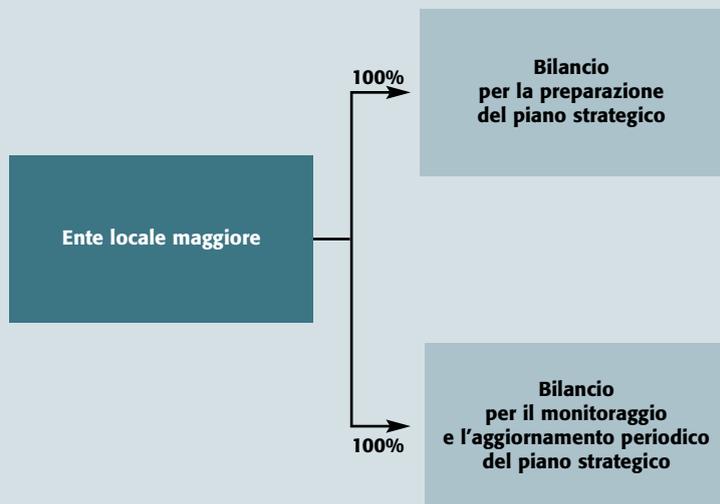
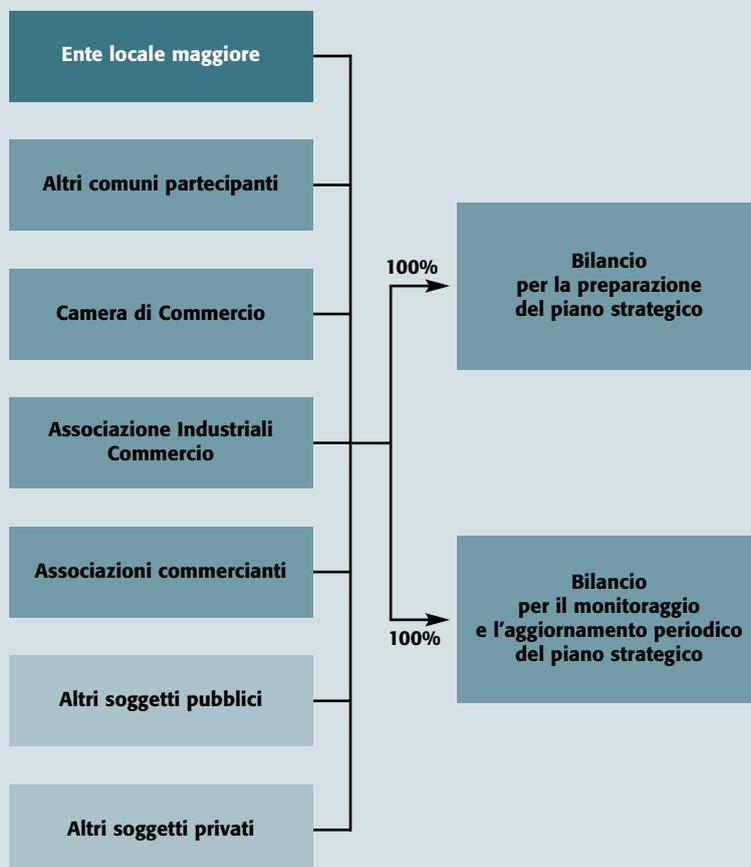


Figura 2.8 **Situazione B (consigliabile):**
le risorse necessarie per la preparazione del piano strategico e per avviare la sua attuazione sono fornite da un gruppo di soggetti pubblici tra quelli che partecipano al processo di pianificazione



Figura 2.9 **Situazione C (obiettivo):**
le risorse necessarie per la preparazione del piano strategico
e per avviare la sua attuazione sono fornite da molti dei soggetti pubblici
e privati che partecipano al processo di pianificazione

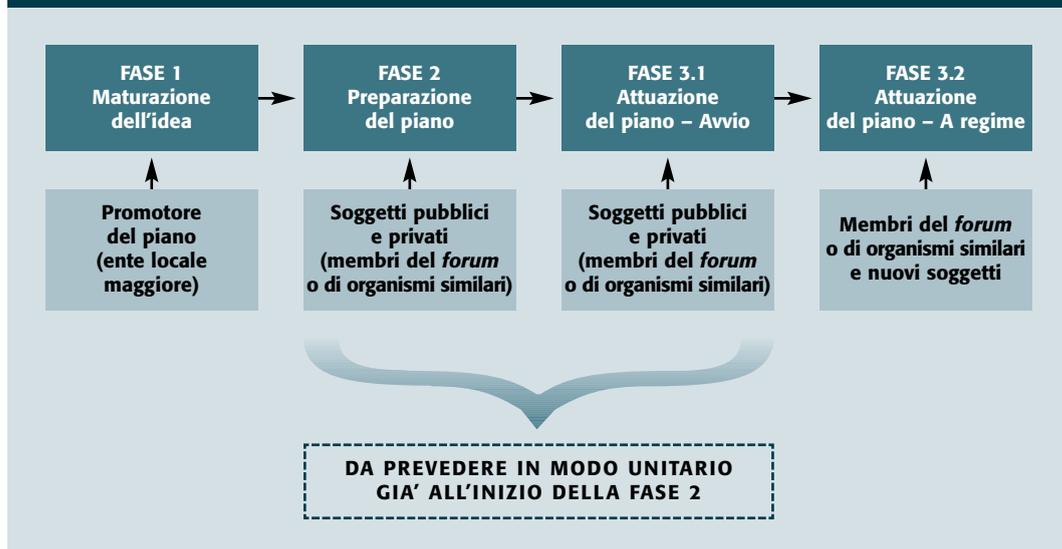


2.4.2 Le risorse per la preparazione e diffusione del prodotto piano strategico

Esistono condizioni locali che influiscono in modo significativo sulle modalità di raccolta delle risorse necessarie. Per quanto riguarda gli enti locali delle regioni del Centro-Nord, il reperimento delle risorse per la pianificazione strategica va inserito nella programmazione pluriennale e rendicontato con i normali strumenti di bilancio. Nel caso delle regioni del Sud e Isole, la disponibilità a partire dal 2005 di finanziamenti pubblici finalizzati alla pianificazione strategica impone la rendicontazione secondo le procedure richieste dal soggetto (l'ente regionale) che eroga materialmente ai comuni il contributo economico. In tutti i casi i maggiori capitoli di spesa concernono le seguenti voci:

- costi dei consulenti esterni e del personale di segreteria per la fase di preparazione del piano;
- spese materiali per la produzione del prodotto principale (il volume *piano strategico*) e dei prodotti secondari (documenti di *analisi diagnostica*);
- costi dei consulenti esterni e del personale di segreteria per la fase di monitoraggio; aggiornamento e attuazione del piano;
- costi delle attività di comunicazione e promozione durante le diverse fasi del processo di pianificazione.

Figura 2.10 Le tre fasi del processo di pianificazione strategica e i fornitori di risorse



In termini generali, sono evidenti i vantaggi del concepire in modo unitario le risorse destinate alla preparazione del piano strategico e alla prima parte dell'attuazione del piano stesso. Nello stimare il budget necessario per un nuovo piano strategico, occorre considerare anche le risorse utili alla comunicazione del piano sul fronte interno ed esterno della città (che possono diventare di un certo peso economico nella parte conclusiva della preparazione e subito dopo l'approvazione del piano), e le spese relative alle prime attività di attuazione del piano strategico (figura 2.10).

Il vantaggio di avere un bilancio che copre almeno parzialmente anche la prima parte della fase di attuazione, consiste in una maggiore possibilità di governare senza particolari problemi la transizione da un'organizzazione del processo finalizzata a produrre uno studio (i documenti del piano), a un'organizzazione del processo orientata ad attuare delle scelte (le azioni individuate dal piano).

Tabella 2.1 Quadro riassuntivo dei costi sostenuti per la costruzione del piano strategico di Pesaro					
Voci di costo	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Conferenza strategica	Totale
Costi consulenza professionale					
Consulenza al piano strategico	33.569,70	51.645,99	72.822,90		158.038,59
Consulenza comunicazione e grafica	1.291,14	1.291,14	3.099,60		5.681,88
Costi materiale divulgativo					
Stampa e distribuzione <i>newsletter</i> , inviti e altro materiale	1.214,40		4.756,00	5.349,65	11.329,05
Stampa documenti piano				10.576,00	10.576,00
Organizzazione della conferenza strategica				16.731,07	16.731,07
Registrazione e trascrizione atti	1.381,62			1.982,00	3.363,62
Totale	37.456,86	52.937,13	80.638,72	34.638,72	205.720,21

2.4.3 Le risorse generate dal processo di pianificazione strategica

Una volta entrato a regime, il piano strategico è in grado di generare non solo costi ma anche risorse. Per quanto la gran parte delle idee progettuali che costituiscono un piano strategico sono preesistenti a esso, la trattazione trasversale di proposte diverse consente, a volte, di fare emergere sinergie che una visione settoriale dei problemi e delle soluzioni ben raramente permette.

Le risorse che un piano può generare sono di due categorie: immateriali e materiali.

Nel primo caso, si tratta della maggiore fiducia nel futuro che si genera in un luogo quando i diversi attori condividono, sia pure a vari livelli di approfondimento, una visione positiva di sviluppo.

Nel secondo caso, la migliore fluidità dei rapporti istituzionali e personali può generare sinergie nei percorsi realizzativi dei progetti. Inoltre, in un'area in cui il clima tra gli attori è coeso e improntato da una visione positiva, risulta più efficace l'attrazione di grandi eventi, di sedi istituzionali di prestigio, di investimenti nazionali e di investimenti diretti dall'estero, sia di tipo pubblico (per esempio, dall'Unione Europea), sia di tipo privato.

I vantaggi apportati dal piano strategico di Torino

Il piano strategico ha, innanzitutto, consentito la definizione di un orizzonte prospettico nella difficile fase di transizione che la città sta attraversando, e la sua condivisione tra gli attori del sistema locale. La valorizzazione delle sue potenzialità turistiche, l'apertura alla competizione e collaborazione internazionale, gli investimenti culturali e per la promozione della città, sono scelte attivate anche grazie alla definizione del piano strategico, che ugualmente ha fatto proprie le prospettive di trasformazione urbanistica e infrastrutturale da poco definite dal nuovo Piano regolatore.

Inoltre, il piano strategico costituisce un importante apparato processuale, orientato a favorire la cooperazione tra attori, tra diversi livelli di governo, che stimola la capacità di condivisione delle informazioni e l'elaborazione di politiche intersettoriali e interistituzionali.

Questo capitolo è interamente dedicato al tema della *costruzione del piano*. È un tema centrale per ovvie ragioni; occorre però ricordare che gli elementi e le procedure necessari per la costruzione del piano strategico non possono essere separati da quelli dell'avvio del processo (capitolo 2) e dall'attuazione, monitoraggio e valutazione del piano (capitolo 4). Infatti, come abbiamo più volte chiarito, la costruzione del piano strategico non è che una tappa di un processo interattivo di governo locale; l'efficacia di questo processo necessita di tre condizioni.

1. *La condivisione del metodo della pianificazione strategica.* Il metodo deve essere assunto da tutte le articolazioni dell'amministrazione pubblica locale, soprattutto da quelle in cui si prendono decisioni che hanno impatti diretti o indiretti per la trasformazione del territorio fisico e del sistema economico locale, nonché dagli attori esterni coinvolti nel processo. Peraltro, il metodo condiviso della pianificazione strategica deve permeare tutte le attività di comunicazione interna ed esterna e di marketing della città e del suo territorio.
2. *La costanza dell'azione strategica nel tempo.* Si intende un'azione continuativa per tutte le fasi del processo svolta dal soggetto istituzionale che ha la funzione di promotore principale della pianificazione. Ciò che va espresso in modo costante è un'azione amministrativa coerente sotto il segno della condivisione delle scelte, dell'attuazione delle decisioni prese, della rendicontazione dei risultati ottenuti all'interno delle istituzioni, all'insieme degli attori pubblici e privati che hanno sostenuto il piano strategico, e nei confronti dell'opinione pubblica. La continuità va intesa come fattore istituzionale, che infonde fiducia ai diversi operatori pubblici e privati circa il compimento delle opere e delle iniziative intraprese. Il segno maggiore della costanza dell'azione strategica nel tempo, è l'assenza di discontinuità nella preparazione e attuazione del piano strategico al variare dei governi locali.
3. *Il focus costante sull'approccio di fondo più che sulle procedure della pianificazione strategica.* Si vanno sempre più diffondendo nuove modalità di lavoro per la formazione delle decisioni di governo locale, più partecipate e inclusive, direttamente connesse con il processo innovativo della pianificazione strategica. Ma con il

tempo anche le modalità che sono state *innovative* possono trasformarsi in procedure scollegate dalle finalità che le hanno fatte sorgere. La diffusione dei piani strategici, incentivata a partire dal 2005 anche dall'erogazione di risorse pubbliche dalle regioni ai comuni (in particolare nelle regioni meridionali), rischia di favorire lo sviluppo di nuove procedure più che incentivare la diffusione dei valori e degli approcci fondamentali della pianificazione strategica, descritti nel primo capitolo. Tale pericolo può essere evitato con una periodica rifocalizzazione dell'azione dell'ente locale e di tutti i partecipanti al processo sui valori e sulle finalità proprie della pianificazione strategica.

Il capitolo 2 ha cercato di chiarire le modalità di avvio di un processo di pianificazione strategica. Tra le altre cose, ha insistito in modo particolare sulla motivazione iniziale che può spingere gli enti locali a decidere di avviare la preparazione di un piano strategico, mettendo in evidenza la necessità di includere nel processo decisionale fin dalle prime iniziative gli altri attori pubblici e i principali attori privati della città. Una volta impostata correttamente la fase di mobilitazione degli attori, il capitolo 2 ha indicato come si organizza il processo di pianificazione. Si è sostenuto che occorre mantenere sempre vivo il lavoro di squadra operando con il metodo dell'inclusione dei soggetti più rilevanti per l'area sia nelle diverse fasi di preparazione del piano sia nella predisposizione del budget necessario al progetto.

Avviato il processo occorre predisporre il piano strategico, ed è a questo tema che è dedicato il presente capitolo che descrive la delicata fase della *costruzione del piano*, sia in termini ideali (come dovrebbe essere) sia in termini pratici (com'è nei piani già realizzati in Italia). Come negli altri capitoli, anche in questo caso si fa riferimento all'esperienza ormai acquisita e in corso di attuazione da parte di alcune città italiane, cercando di chiarire, accanto alle *cose da fare*, anche le *cose da non fare* o quanto meno da decidere in modo consapevole.

3.1 La costruzione della visione strategica

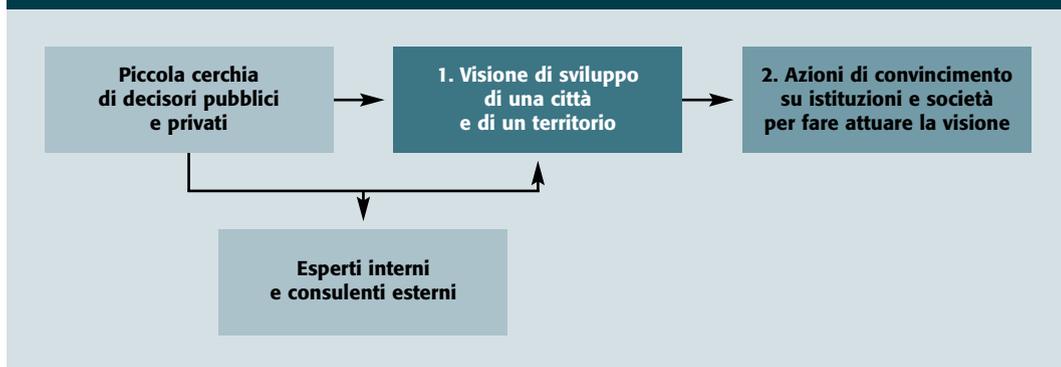
3.1.1 Il percorso di formazione della visione strategica

In primo luogo, l'ente locale deve trovare le modalità più adatte per fare emergere una visione strategica di sviluppo che sia frutto dell'analisi attenta dei problemi specifici e delle potenzialità uniche del luogo. Sul piano teorico si possono indicare due percorsi per giungere a una visione strategica: il primo è quello che ora indicheremo come *metodo tecnocratico*; il secondo è il *metodo dell'inclusione*. Costruire una visione strategica per una città o un territorio non è mai semplice, ma *a tavolino* il compito diventa relativamente agevole. Farlo con il metodo dell'inclusione dei soggetti decisionali, della condivisione e della partecipazione è molto più difficile. Tuttavia, il risultato a cui conducono le due strade non è lo stesso.

Nel primo caso, la visione strategica, per quanto possa essere corretta dal punto di vista delle analisi fatte sui numeri, non è detto che sia anche una visione sentita come propria e, quindi, supportata nel tempo dai decisori locali. Nel secondo caso, la visione strategica è costruita con un'attenzione particolare alla condivisione delle scelte, ma non è detto che sia la più accurata dal punto di vista tecnico. Se, però, il metodo dell'inclusione può presentare dei limiti sotto il profilo tecnico, questi possono essere superati grazie all'esistenza di rapporti di collaborazione e a un processo inclusivo dei maggiori decisori pubblici e privati; lo sforzo che occorre compiere per migliorare per fasi successive la visione sotto il profilo tecnico è minore e ha una maggiore possibilità di successo rispetto al primo caso in cui, a fronte di analisi non condivise, si dovrebbe svolgere un lavoro intenso per recuperare un'eventuale situazione di fiducia reciproca compromessa tra i soggetti pubblici e privati di un'area.

Una visione strategica ben costruita dal solo punto di vista tecnico corre, infatti, il rischio di non essere riconosciuta dai soggetti che la debbono attuare, se essi non sono stati adeguatamente coinvolti nella sua elaborazione. Il percorso logico seguito in questo caso prevede in sintesi due passi: nel primo, una piccola cerchia di decisori pubblici e privati mette a punto una visione di sviluppo con il supporto di consulenti interni ed esterni; nel secondo passo, che inizia quando la visione è già definita, si procede ad avviare iniziative di comunicazione unidirezionale della proposta con l'intento di convincere gli altri soggetti locali. Ma quando la visione è il frutto di un piccolo gruppo di decisori (amministratori pubblici, funzionari, tecnocrati, imprenditori, ecc.), che maturano l'idea senza un confronto reale con la società locale, è alto il rischio di dover ricominciare tutto daccapo o addirittura di innescare conflitti laddove si pensava di creare convergenze verso un unico fine. La figura 3.1 schematizza il percorso appena descritto che potremmo definire come *metodo tecnocratico* per la formazione di una visione strategica e che è ovviamente da evitare sia nelle sue rare forme esplicite, sia nelle sue forme surrettizie purtroppo più frequenti di quanto possa apparire.

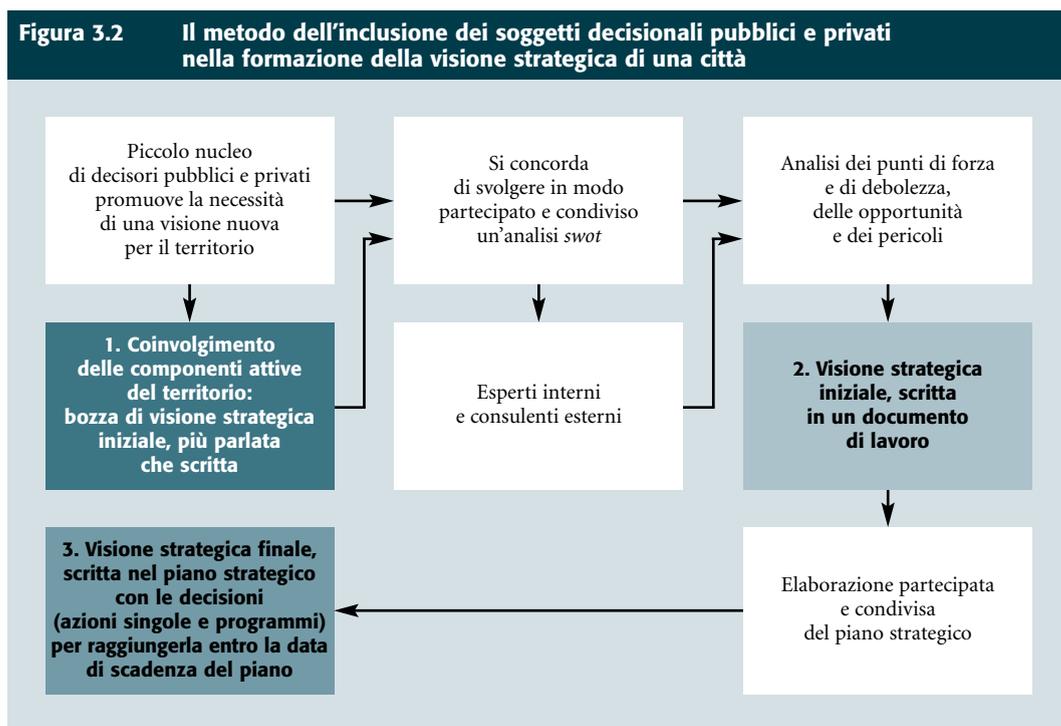
Figura 3.1 Il metodo tecnocratico per la formazione della visione strategica di una città



Invece, con il metodo basato sull'inclusione dei principali soggetti decisionali, sulla partecipazione e sulla condivisione delle scelte, si perviene a una visione strategica con migliori possibilità di realizzazione e anche migliore sotto il profilo dei contenuti. Una volta scelto il metodo basato sull'inclusione dei soggetti, il percorso ideale per la formazione di una visione strategica è quello rappresentato in sintesi nella figura 3.2. Le tre fasi più importanti nelle quali prende forma la visione strategica sono:

1. la visione strategica come intuizione da arricchire mediante il coinvolgimento delle componenti attive del territorio;
2. la visione strategica in bozza che serve di base al dialogo tra gli *stakeholder* e al lavoro comune dell'elaborazione del piano;
3. la visione strategica formalizzata in un documento approvato con cui si comunica la visione condivisa attraverso le azioni del piano e le attività di marketing territoriale.

Queste tre fasi si integrano con la sequenza di formazione del piano strategico descritta nel capitolo 2.



La prima fase inizia successivamente alla decisione informale (antecedente l'annuncio pubblico) dell'ente locale, di concerto con altri decisori pubblici e privati, di avviare un piano strategico, ed è costituita dalle iniziative di coinvolgimento delle componenti attive della città. In questa fase, prende corpo di riunione in riunione una visione strategica iniziale, più parlata che scritta. L'idea è ancora allo

stadio di nebulosa ed è alimentata da un mix di intuizioni politiche e culturali piuttosto che da analisi e riscontri oggettivi. Ma è sufficiente ad aprire la strada alla decisione di predisporre un'analisi del contesto in cui si opererà, per esempio con un'analisi *swot*¹, così da giungere a un documento unico sullo stato della città e del territorio in questione.

La seconda fase, della disposizione di una bozza della visione strategica, inizia con un periodo di discussione tra i decisori pubblici e privati dei risultati dell'analisi di contesto. In questa fase, si intensifica il dialogo tra gli organi politici, amministrativi e tecnici che partecipano all'elaborazione del piano strategico. Il risultato atteso di queste discussioni è la bozza della visione strategica iniziale, espressa in forma scritta in un documento di lavoro. Tale bozza deve essere utilizzata come materiale di base per la fase della consultazione diretta e riservata agli attori pubblici e privati che aderiscono all'invito dell'ente locale di partecipare alla costruzione del piano strategico. La bozza scritta della visione strategica diventa la piattaforma di incontro e confronto tra le diverse componenti del piano e deve necessariamente subire numerose integrazioni e revisioni nel corso di elaborazione del piano strategico.

Nella terza fase del percorso si portano a sintesi le intese tra le diverse componenti economiche, sociali e istituzionali che partecipano al processo di pianificazione e si concorda nell'espressione finale in forma scritta della visione strategica, che deve ovviamente rispecchiare i contenuti operativi del piano. In particolare, ci deve essere coerenza tra le linee strategiche (nelle quali si articola la visione), gli obiettivi (che porteranno alla realizzazione della visione) e le azioni (singoli progetti e programmi) previsti per attuarla.

Nella pratica di pianificazione delle città italiane, il percorso seguito nei casi di maggiore successo mette in evidenza che la visione strategica è una componente del piano in divenire nel corso del processo di pianificazione. Tale componente è definita inizialmente in contemporanea con la decisione di fare un piano strategico ed è successivamente rivisitata più volte fino ad assumere una forma definitiva nella fase di produzione e approvazione dei documenti finali del piano. All'inizio del processo non ci deve e non ci può essere una chiara percezione dei contenuti della visione strategica più giusta per la città o il territorio in questione. Ci può e ci deve essere la volontà di costruire una comune percezione dei problemi strutturali che la città ha di fronte a sé e delle ragioni per le quali tali problemi si sono presentati in quella determinata fase storica. Occorre anche la volontà di ricercare insieme le possibili vie di uscita sviluppando nello stesso tempo la percezione delle minacce che potrebbero impedire di realizzare le soluzioni individuate.

1. *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*, ovvero i punti di forza e debolezza e le potenzialità e rischi di un determinato settore o territorio.

3.1.2 I contenuti della visione strategica

Una visione strategica per essere efficace deve sapere trasmettere un sapiente mix di ragionamenti, orgoglio civico, volontà ed emozioni

per l'apertura di nuove sfide. Una visione diventa strategica per il futuro di una città e di un territorio quando è frutto di accurate analisi sulle tendenze del passato che si possono ragionevolmente indirizzare verso una parte piuttosto che un'altra, e quando opera la scelta giusta in merito ai settori che hanno le maggiori possibilità di crescita nel medio e lungo termine.

L'approccio di pianificazione partecipata e condivisa non è garanzia sufficiente per la produzione di una visione strategica corretta anche dal punto di vista dei contenuti. Se si è avviato un metodo decisionale di inclusione dei principali decisori pubblici e privati, eventuali manchevolezze possono essere corrette nel corso dei lavori per la predisposizione del piano. Anzi, è normale che la visione strategica sia messa a punto dalla città non in una volta sola (o, nelle peggiori delle ipotesi, in una volta sola e da un gruppo decisionale ristretto), ma sia il risultato di molte rivisitazioni e affinamenti che partono da uno spunto iniziale per poi avvalersi dei contributi prodotti dai diversi soggetti coinvolti nel corso di tutto il processo di pianificazione strategica, filtrati dal nucleo di esperti in più discipline di cui si avvale il coordinatore del piano. Resta il fatto che è meglio stabilire all'inizio del processo una bozza di visione strategica che sia al tempo stesso partecipata e condivisa, ma anche il più possibile corretta sotto il profilo delle analisi su cui poggia.

Una buona visione strategica è sempre frutto della convergenza di due categorie di apporti:

1. un'analisi tecnica frutto di un lavoro interdisciplinare di analisti indipendenti;
2. un'analisi politico/amministrativa, risultato di sintesi di un dialogo tra i maggiori decisori pubblici e privati dell'area in questione.

Quanto ai contenuti, una buona visione strategica, così come può apparire solo al termine del percorso di preparazione del piano, possiede tra le altre le seguenti caratteristiche:

1. è collegata in modo preciso ad alcuni dei principali nodi critici selezionati sia dai tecnici sia dai decisori pubblici e privati del piano tra l'insieme degli elementi fatti emergere dall'analisi di contesto, svolta come parte del processo di pianificazione strategica partecipata e condivisa;
2. racchiude in sé l'indirizzo principale lungo il quale la città o il territorio in questione intende svilupparsi;
3. ha caratteristiche specifiche per essere identificata agevolmente, se non unicamente, con la città o il territorio in cui è stata prodotta;
4. contiene elementi razionali ma anche elementi emozionali, parla alla mente e al cuore, è corretta per i tecnici ma compresa anche dai cittadini ai diversi livelli;
5. è sufficientemente concreta da poter essere tradotta in linee strategiche, obiettivi e azioni puntuali;
6. può essere espressa in modo efficace, in poche parole e in poche immagini, per gli organi di comunicazione di massa.

3.1.3 L'analisi del contesto

L'analisi di contesto è un elemento chiave per garantire che la visione strategica risponda ai problemi reali del territorio, e che gli indirizzi e le azioni di sviluppo proposti tengano conto delle risorse disponibili e delle criticità specifiche del territorio di riferimento. Uno strumento diffuso per fare questo tipo di studi è, come detto in precedenza, l'analisi *swot*. Per una città, questo tipo di analisi, dovrebbe essere articolata in modo sufficiente per dare un quadro esatto dei principali elementi di debolezza e delle migliori opportunità che possono essere ascrivibili a una data area. Ogni analisi *swot* dovrebbe essere concepita su misura per la città da esaminare. Si può, comunque, ritenere che vi siano degli elementi ricorrenti nella maggior parte dei piani strategici territoriali italiani tra i quali:

- demografia;
- economia locale;
- urbanistica;
- settore abitativo;
- sanità e servizi sociali;
- comunicazione e infrastrutture;
- ambiente urbano;
- coesione sociale;
- posizionamento nelle reti nazionali ed europee;
- temi particolari del luogo.

Per ognuno di questi elementi vanno prima messi in luce i punti di forza e di debolezza che caratterizzano la situazione presente di un territorio; successivamente l'analisi deve sapere evidenziare il quadro del futuro prossimo articolato in opportunità e minacce sempre relativamente al solo elemento in esame. La scelta circa le modalità operative dell'analisi *swot* e i soggetti incaricati della loro realizzazione ha una relazione diretta con l'efficacia del processo di inclusione dei principali soggetti pubblici e privati dell'area.

Sembra opportuno che ognuna delle componenti in cui è articolata l'analisi *swot* sia analizzata da esperti della disciplina coinvolta, meglio se riferibili a centri istituzionali pubblici e privati espressi dai soggetti decisionali che hanno dato il via al processo di formazione del piano strategico. Dalla lettura comparata dei molteplici punti di debolezza e opportunità, il nucleo di coordinamento del piano strategico (organo di tipo politico/amministrativo) con l'aiuto di consulenti tecnici interni e/o esterni produce una sintesi in cui emergono i principali punti di forza e le migliori opportunità per l'area. Si tratta di tenere in conto anche il peso specifico di ogni elemento analizzato in rapporto alle città comparabili per dimensione, localizzazione e direzione di sviluppo.

Come si evidenzia nella figura 3.2 è molto importante trattare l'analisi *swot* non come uno studio a sé stante, ma come una fase di un processo di pianificazione. Ciò impone di concludere lo studio con l'indicazione propositiva di una prima bozza di visione per la città e, conseguentemente, con la bozza delle prime linee strategiche su cui si

può chiamare a discutere in modo fondato (cioè su una base comune circa la situazione presente dell'area) i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo.

L'analisi di contesto dal Comune di Pesaro

È stata condotta un'analisi diagnostica della condizione di partenza del territorio raccogliendo dati e analisi fornite dagli attori locali coinvolti nel processo; tali dati opportunamente elaborati e integrati dalla società di consulenza e dall'*urban center* hanno costituito la base per l'elaborazione dello scenario, l'individuazione del gap e delle azioni da mettere in atto per l'eliminazione dello stesso.

In particolare, la diagnosi della realtà locale, cioè la definizione delle condizioni di partenza della città è stata ricostruita prevalentemente sulla base delle percezioni e delle conoscenze degli attori coinvolti nel processo.

All'interno delle diverse commissioni di lavoro gli attori si sono interrogati sulle risorse materiali, sociali e culturali individuate come base su cui formulare ipotesi di sviluppo mettendo in evidenza le opportunità (esterne) e i punti di forza (interni), i rischi (esterni) e le debolezze (interne) – analisi *swot*. Ai diversi partecipanti è stato chiesto di presentare e di avere come riferimento analisi prodotte dalla stessa istituzione rappresentata o da altre esperienze. Di tale documentazione è stata redatta una bibliografia inserita nel documento programma. Una sintesi delle analisi è stata compiuta dalla consulenza che ha prodotto anche la descrizione degli scenari ricostruiti sia estrapolando le tendenze in atto a scala locale e sovralocale sia valutando le prospettive, ed eventualmente le alternative, aperte in base a trend riferiti alle specifiche realtà locali e di tipo globale.

3.1.4 Il processo decisionale per la costruzione di una visione strategica

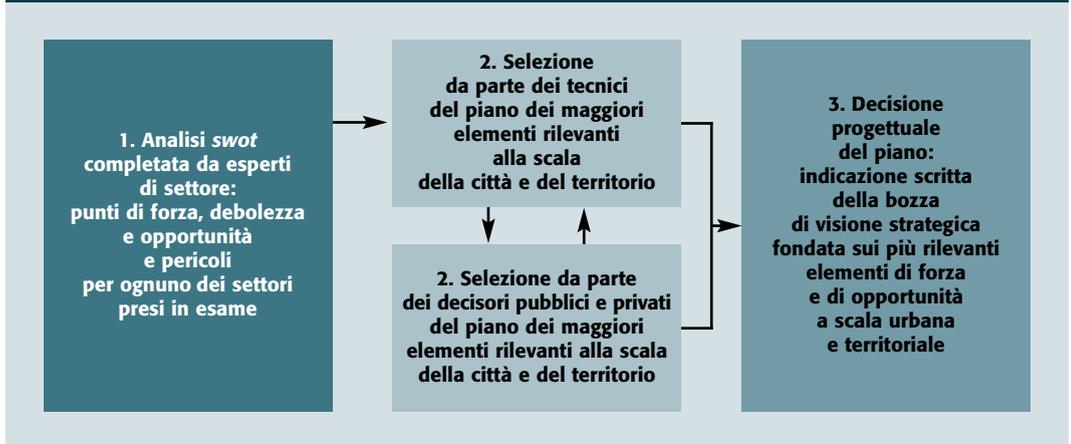
In termini generali, si può affermare che ogni attività di progettazione consiste in una sequenza di decisioni. Il piano strategico è un progetto integrato di scala vasta e la sequenza di decisioni è particolarmente complessa. Il coinvolgimento di diversi soggetti decisionali richiede che le decisioni da prendere in ogni fase progettuale siano il più possibile corrette, tanto sotto il profilo delle informazioni disponibili quanto dei soggetti che le esprimono e che le dovranno attuare nel tempo.

Non si sottolinea mai abbastanza che il piano strategico deve essere il risultato di un percorso progettuale di tipo partecipato e condiviso, quindi, collettivo. Il metodo della partecipazione e condivisione impone di mettere in evidenza all'interno del processo del piano quali sono i luoghi, i tempi e le modalità con le quali si formano le decisioni e quali sono i soggetti che giocano un ruolo attivo nella formazione delle decisioni stesse.

La figura 3.2 ha già chiarito quali sono le tre fasi più importanti nelle quali prende forma sempre più definita la visione strategica del piano. La figura 3.3 è una rappresentazione in dettaglio di ciò che avviene nella fase 2, quella in cui si elabora l'analisi di contesto e si produce la prima bozza scritta della visione strategica. Facendo una sintesi di quanto già esposto, si possono rintracciare tre passi critici all'interno di questa fase:

1. lo svolgimento dell'analisi di contesto dettagliata (per esempio, analisi *swot*);
2. la selezione tra tutti i risultati dell'analisi di alcuni tra quelli più rilevanti a scala urbana e territoriale;
3. la decisione di conformare la visione strategica del territorio principalmente in relazione agli elementi selezionati.

Figura 3.3 Il percorso dalla analisi *swot* alla selezione dei maggiori elementi di forza e opportunità per tutta la città e il territorio, alla decisione progettuale del piano di fondare la visione strategica su alcuni di questi maggiori elementi



Nella fase in cui si sviluppa la bozza della visione strategica (cfr. la figura 3.2), il gruppo di lavoro incaricato dell'elaborazione del piano esamina le risultanze dell'analisi di contesto per ciascuno dei singoli elementi nei quali è articolata l'analisi (demografia, economia, ambiente, ecc.) e opera una selezione. Si tratta di una fase molto delicata in cui emerge il nucleo originario della visione strategica del piano. In questa fase, si selezionano tra i tanti punti di forza e di opportunità emersi per ognuno dei settori esaminati, quei punti che per la loro importanza e il loro peso assoluto sono elementi di forza e di opportunità per tutta la città e per il territorio circostante. Dal confronto tra tali elementi emergono le prime indicazioni di indirizzo strategico urbano (è la bozza della visione strategica) su cui chiamare a esprimersi nella fase di partecipazione e di confronto, i maggiori attori pubblici e privati della città.

La visione strategica che emerge dalla prima versione scritta non è in genere già articolata compiutamente in linee strategiche, obiettivi e azioni (intese come progetti puntuali di tipo materiale e immateriale o anche programmi di azioni), ma allo stesso tempo deve già lasciare intendere che alcuni indirizzi sono meglio di altri. Deve, cioè, contenere le prime scelte del piano, le quali potranno poi, nella fase di consultazione, essere confermate e sviluppate oppure anche abbandonate e sostituite da altre scelte.

Nella pratica è difficile esprimere in una *visione* comunicabile in poche parole le direzioni che si intendono seguire nello sviluppo di una città. Esempi efficaci sembrano quelli delle seguenti città, dotate di un piano strategico in corso di attuazione, con scadenza temporale entro l'anno indicato.

- *Torino metropoli internazionale*, entro l'anno 2011. La visione sintetizza bene sia il principale indirizzo fornito dal piano, ovvero l'apertura della città a nuovi settori economici, sia la volontà di mettere a frutto una delle maggiori opportunità della città costituita da un lato dalla vicinanza geografica e in termini di accessibilità con il Centro Europa, e dall'altro lato dall'apparire come la porta dell'Italia per i Paesi dell'Europa occidentale. Ciò appare congruente con la sintesi dell'analisi *swot* che aveva indicato nella chiusura e nella monocultura una delle principali cause di debolezza. L'anno 2011 appariva ambizioso per la realizzazione della visione del piano, ma si può ritenere che il successo di Torino 2006 (dovuto anche all'inserimento dell'evento nel piano Torino Internazionale) abbia fatto in gran parte già realizzare la visione strategica della città.
- *Firenze non solo città d'arte e di consumo, ma centro di produzione culturale e di alta formazione, luogo di creazione e produzione qualificata del made in Italy*, entro l'anno 2010. La visione è corretta perché anche in questo caso esprime la tipicità dell'area e la determinazione a diversificarsi rispetto alla città mono dimensionale turistica.
- Genova, *Una metropoli aperta e solidale in cui si costruiscono le condizioni per un armonico sviluppo*, da realizzarsi entro il 2010. Una visione ben radicata nelle analisi *swot* del piano che indicano come opportunità di sviluppo specifiche di Genova la diversificazione culturale e sociale e la coesione come risultato della solidarietà. L'arco temporale decennale appare coerente con le iniziative avviate.
- Perugia, *La visione comune dello sviluppo* da realizzarsi entro il 2013. In questo caso, la visione esprime in sintesi la volontà di operare congiuntamente tra capoluogo regionale dell'Umbria e 6 comuni limitrofi. Questo fatto assume una valenza strategica perché, come messo in luce nelle analisi *swot*, uno dei maggiori problemi urbanistici e sociali di Perugia degli ultimi decenni è stato la frammentazione dell'azione amministrativa nei confronti dello sviluppo di quella che è ormai un'unica area urbanizzata.
- L'area di Milano Nord promossa da Sesto San Giovanni e altri tre comuni, *Da hinterland industriale a nuova centralità metropolitana*, entro l'anno 2010. Anche in questo caso la visione esprime in modo chiaro la principale aspirazione della città. Il limite del 2010 per realizzarla sembra realistico per l'avvio del processo più che per il suo completamento dato che la crisi in cui versa l'area è frutto di oltre un secolo e mezzo di industria.

- L'Associazione dei Comuni del Coppparese, *Delta 7 – La città moltiplicata. Dall'identità al valore dell'intangibile*, entro l'anno 2009. Qui il testo della visione strategica rimanda al proposito dell'associazione di presentarsi come un'unica entità, e ciò ha una connessione diretta con il risultato dell'analisi *swot* che aveva messo in luce come la divisione operata nel 1909 di quello che era un unico comune fosse un limite da superare. L'anno di scadenza del piano, posto a un secolo esatto dal 1909, ha una chiara valenza simbolica e di stimolo verso la creazione di un'unica amministrazione locale.

In altri esempi forniti da città che hanno formulato dei piani strategici troviamo visioni strategiche espresse nei documenti di piano in forma più generale, senza un'immediata connessione con le rispettive analisi *swot* e con l'insieme delle azioni proposte. Per esempio:

- *Costruire insieme la città che vogliamo* (Verona);
- *Città delle opportunità* (Trento);
- *Governare il futuro* (Vercelli);
- *Città della qualità* (Pesaro).

In altri casi la formulazione della visione strategica è fatta come un elenco di finalità da raggiungere espresse a un livello molto generale, per esempio nel caso del piano strategico di Varese la visione strategica è stata articolata nel corso dei lavori (tuttora in corso) come segue:

Cooperare nel territorio per le vie alte allo sviluppo al fine di:

1. *invertire il processo di declino;*
2. *valorizzare nuove opportunità;*
3. *valorizzare tutte le potenzialità territoriali;*
4. *proiettare l'area varesina in una dimensione europea;*
5. *acquisire e allargare il consenso.*

Per un buon piano strategico il punto critico non è tanto la debolezza della visione sotto il profilo della sua efficacia comunicativa, quasi che formulare delle visioni per il futuro di una comunità fosse materia di esercitazione per creativi e pubblicitari. Si tratta invece di formulare visioni che abbiano una solida connessione con le analisi diagnostiche fatte nelle fasi di avvio e di preparazione del piano. Se questa connessione esiste, anche visioni formulate in modo molto articolato o poco immediato dal punto di vista comunicativo possono essere ritenute più che adeguate. Sembra questo il caso, per esempio, della visione del piano strategico della Spezia, formulata nel modo seguente:

1. *la riscoperta del mare;*
2. *la valorizzazione di antiche e nuove vocazioni produttive;*
3. *la crescita di una comunità locale consapevole attiva e solidale;*
4. *l'integrazione della Spezia nel comprensorio e nel contesto Centro-Meridionale Europeo.*

Si può osservare, in generale, che la visione strategica di un piano ha sia un pubblico interno, che presumibilmente può operare una lettura in profondità del piano, sia un pubblico esterno, che in genere non può avere informazioni molto dettagliate. I contenuti di una visione strategica e le modalità con cui essa viene presentata hanno, quindi, anche una valenza di presentazione e di marketing del piano stesso. Pertanto, si dovrebbero curare sia i contenuti che la formulazione della visione strategica in modo da renderla comprensibile e convincente in sé, anche in assenza di un'informazione dettagliata sui contenuti del piano che la esprime.

3.2 La partecipazione degli *stakeholder*

Il processo di pianificazione strategica che questo manuale intende proporre non si basa su un modello di partecipazione privo di organizzazione e aperto in modo indistinto a tutti i cittadini. La serietà e la grande complessità dei temi sul tappeto impongono di essere realisti e di considerare la partecipazione degli *stakeholder* come uno strumento di un processo che deve avere una sua efficienza interna e deve essere contenuto nei costi di produzione e nei tempi di realizzazione.

Nella progettazione della partecipazione degli *stakeholder* è opportuno identificare con cura gli ambiti di interesse particolari dei diversi attori e il contributo richiesto ai portatori d'interessi coinvolti nelle varie fasi della costruzione del piano. In generale, più l'interesse è forte e focalizzato, maggiore sarà il contributo dato per l'attuazione del futuro piano e, quindi, più alto sarà il livello di coinvolgimento.

Il coinvolgimento degli *stakeholder* nella pianificazione strategica dei territori è un aspetto imprescindibile, soprattutto, perché buona parte delle risorse necessarie per favorire lo sviluppo locale dipendono da soggetti esterni all'ente locale. Di più, gli strumenti di pianificazione di cui dispone l'ente locale sono per lo più di tipo comando/controllo, cioè efficaci nella migliore delle ipotesi a controllare lo sviluppo ma inappropriati per innescare sviluppo laddove questo non sia già presente. Perciò, si richiedono una partecipazione attiva e un impegno concreto degli altri attori locali nel processo di pianificazione strategica. La fase di ascolto e di analisi diagnostica è efficace nella preparazione del piano strategico se riesce a identificare e coinvolgere tutti i soggetti rilevanti per il processo di preparazione del piano stesso. Per *soggetti rilevanti* non vanno intesi tutti i centri decisionali pubblici e privati di una data città, ma solo quelli che detengono un potere reale sufficiente a fare avanzare o bloccare un processo decisionale complesso come quello di redigere un piano strategico di una città, o a esercitare un'influenza determinante su aspetti cruciali del piano, quali per esempio una o più delle azioni prioritarie in esso previste.

Conviene tener presente, però, che la partecipazione inevitabile di molti soggetti decisionali di tipo pubblico e privato, è complessa per-

ché diversi *stakeholder* hanno obiettivi che solo in parte possono integrarsi tra loro e sono, in alcuni casi, apertamente conflittuali. Perciò, spetta alle amministrazioni locali servirsi della partecipazione tra i diversi soggetti decisionali come una via per creare una massa critica di volontà e di risorse da indirizzare verso una visione strategica stabilita di comune accordo. Da un'analisi dei piani strategici in corso di attuazione in Italia emerge come una costante l'utilizzo di una qualche metodologia di *ascolto* dei principali soggetti pubblici e privati della città in questione, attraverso interviste, colloqui informali, forum, questionari, richieste dati e così via. La fase di ascolto, in primo luogo dei soggetti collettivi titolari di interessi, è servita in genere a diffondere il senso della partecipazione e della condivisione delle scelte, e costituisce una componente irrinunciabile del processo di pianificazione strategica di una città².

2. Per un maggiore approfondimento degli strumenti per la realizzazione di processi decisionali inclusivi, si rinvia al manuale realizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del Programma Cantieri dal titolo *A più voci*, a cura di L. Bobbio, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

La partecipazione è stata l'elemento principale su cui ha puntato molto l'amministrazione, che ha dovuto ricercare le forme e i modi per consentire un accesso allargato al processo decisionale e alla costruzione del piano. Il coinvolgimento ha trovato senza dubbio maggiore facilità di esplicitazione con i soggetti istituzionali, portatori di specifici interessi in rappresentanza di gruppi di cittadini. In questo caso, sono state utilizzate le commissioni di lavoro come luoghi di dialogo e dibattito aperto per definire le linee e gli obiettivi di sviluppo della città.

Più faticoso è stato invece estendere la partecipazione al singolo cittadino, sia perché meno informato rispetto alle iniziative istituzionali della città, sia forse perché meno motivato a partecipare a un progetto innovativo quale la pianificazione strategica. Alla fase di partecipazione vera e propria è infatti preceduta un'importante campagna di comunicazione informativa per avviare l'iniziativa e farla conoscere a tutta la città. Dopo sono stati posti in essere tutta una serie di strumenti operativi per rendere realmente effettiva e concreta la partecipazione dei singoli cittadini.

Si sintetizzano, di seguito, gli strumenti di partecipazioni attivati dall'amministrazione:

- questionari e interviste sui problemi e sul futuro della città, somministrati telefonicamente o attraverso lettere inviate ai cittadini;
- i fori tematici a cui la popolazione ha partecipato numerosa;
- le assemblee di quartiere, in cui il sindaco ha esposto il progetto e ha chiesto la partecipazione di tutti;
- gli incontri in diretta sulle televisioni locali con il sindaco e gli assessori aperti alle telefonate dei cittadini;
- un portale sul sito del Comune della Spezia su cui è possibile avanzare proposte, idee, ecc.;
- un ufficio e un numero verde sul piano strategico per la raccolta di suggerimenti di idee da parte dei cittadini, anche attraverso la cartolina di partecipazione inviata nella prima fase a tutte le famiglie;
- l'attivazione di un *call center*, nella prima fase, posto al centro della città con postazioni internet, segreteria informativa e collegamento diretto con il sindaco. Nella seconda fase l'attività di call center è stata appaltata all'esterno e utilizzata per condurre indagini di *customer satisfaction*, campagne di informazione per diffondere la conoscenza dello strumento e raccogliere suggerimenti dalla città;
- l'attivazione di Commissioni tematiche e gruppi di lavoro nei quartieri in orari serali e accessibili a tutti i cittadini;
- nella seconda fase utilizzando una postazione mobile (bus) il piano è entrato in tutti i quartieri della città (19 tappe), nella quali il sindaco si è confrontato con circa 1.500 cittadini, raccogliendo le loro idee e proposte.

Sono state creati all'interno del percorso di pianificazione strategica spazi dedicati all'ascolto attivo e al dibattito aperto con la cittadinanza.

Sede di questa attività è stata la commissione *Fare quartieri*, nella prima fase, e *Governo partecipato* nella successiva. È stato durante questi incontri che la cittadinanza è diventata protagonista nella progettazione e nella riqualificazione dei propri quartieri. Sono stati promossi incontri e riunioni direttamente nei quartieri creando un dialogo costruttivo tra amministrazione e residenti. Nei documenti del piano sono stati promossi specifici progetti su ogni quartiere della città, dove grazie alla partecipazione attiva della popolazione sono state rilevate le problematiche e le difficoltà di ogni circoscrizione e sono state individuate le migliori soluzioni progettuali (i cosiddetti *Laboratori di quartieri* e le *opere simbolo*) per la riqualificazione urbanistica e sociale del territorio, prevedendone tempistica e risorse.

Nella seconda fase progettuale del piano, la commissione *Governo partecipato* ha fatto della partecipazione il tema principale di discussione, chiedendo proprio alle persone che hanno interesse a partecipare alla definizione delle politiche pubbliche quale sono gli strumenti più adeguati a tutelare i loro interessi e a favorire il loro concreto coinvolgimento.

Oltre a Provincia e Camera di Commercio, le istituzioni locali sono state coinvolte nella fase di analisi con incontri diretti, interviste a tutti i sindaci, ai consiglieri provinciali. 19 sindaci su 95 partecipano al *board* composto dai principali attori del piano per l'indirizzo e la gestione dello stesso.

Le associazioni sindacali e di categoria sono state coinvolte con incontri diretti, 400 interviste tra imprenditori, *focus* tematici. Le associazioni della società civile: volontariato, cultura, ambientalismo sono state coinvolte con incontri diretti, assemblee indagini *swot*. Le associazioni dei consumatori sono state coinvolte con incontri diretti, analisi delle dinamiche del consumo (indagine sui cittadini).

I cittadini intervistati sono stati circa 6000 sui temi della qualità della vita, qualità dell'ambiente, percezione del futuro, dinamiche sociali, servizi, politiche del welfare. Gli immigrati sono stati coinvolti attraverso le loro associazioni e con 300 interviste *face to face*. I giovani sono stati coinvolti con una ricerca ad hoc sui valori e le dinamiche locali.

Il 1 febbraio 2005 è stato costituito il *board* per la gestione e l'indirizzo strategico del piano ed è così composto: presidente della Provincia, presidente della Camera di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato, un rappresentante per agricoltura, artigianato, commercio, consumatori, cooperazione, industria, ordini professionali, sindacato, volontariato, 19 sindaci (10 comuni con più di 15.000 abitanti, 6 comuni tra i 7.500 e 15.000 abitanti, 3 comuni sotto i 7.500 abitanti).

Un altro approccio possibile è quello che promuove il coinvolgimento diretto degli interessi minuti, fino al singolo cittadino residente o utilizzatore della città, a fase avanzata di preparazione del piano. Secondo tale approccio, fino alla produzione di una bozza del piano, la partecipazione più efficace è quella dei soli portatori di interessi collettivi. Il coinvolgimento dei singoli cittadini può essere utile se è realizzato in prima istanza in sede di esame del piano nel suo complesso, e in una seconda fase come procedura di validazione continua nel tempo dei singoli progetti, o almeno di quelli più controversi per l'opinione pubblica. Il limite di questo approccio è nel rischio di chiamare i cittadini a esaminare e validare un piano e una visione strategica in cui non si ritrovano. Così, affinché la partecipazione dei cittadini sia sostanziale e non solo formale, occorre trovare le modalità perché essa sia esercitata in forme e tempi utili per avere un'effettiva influenza sulla configurazione finale delle decisioni e sulle modalità della loro attuazione.

In quasi tutti i piani strategici attualmente esistenti in Italia, la principale fase di partecipazione e cooperazione è stata quella della proposizione e scelta delle singole azioni, cioè dei singoli progetti previsti dal piano strategico. Tale fase si è svolta attraverso il coinvolgimento dei principali soggetti pubblici e privati dell'area interessata, che in genere hanno dato il loro contributo grazie a forme di partecipazione organizzata che hanno assunto varie forme e denominazioni:

1. *gruppi di lavoro* (nei casi di: Firenze, Perugia, Torino, Varese, Verona, Pesaro, Piacenza, Copparo);

2. *fori di discussione* (nel caso della Spezia);
3. *tavoli di approfondimento tematico o coprogettazione* (nei casi di: Trento e Sesto San Giovanni).

In altri casi (Roma, Venezia, Genova, Vercelli, Cuneo) vi sono state forme di partecipazione simili a quelle sopra citate, ma esse non sembrano essere state le modalità principali di formazione delle decisioni, almeno in quei casi che hanno già concluso il ciclo di preparazione e approvazione del piano e sono già arrivati alla fase di attuazione (Genova e Venezia).

I gruppi di lavoro tematici di Verona

Nel luglio 2003, sono stati costituiti e attivati i quattro tavoli di lavoro:

- **Ambiente e Territorio**, nell'ambito della quale Verona riflette sui temi della tutela e della sostenibilità ambientale, della forma che dovrà assumere la città costruita, del sistema della mobilità;
- **Economia**, un'area in cui Verona si propone di rafforzare le proprie vocazioni economiche tradizionali, di aprirsi all'innovazione, di orientarsi verso una qualità sempre maggiore e di investire nella formazione;
- **Cultura**, per qualificare Verona come città internazionale della cultura, capace di valorizzare il proprio patrimonio artistico e ampliare la propria offerta culturale sia a favore di un turismo di qualità, sia con una maggiore attenzione alle esigenze della propria popolazione;
- **Welfare**, un tema su cui Verona vuole consolidare e accrescere il suo impegno a promuovere il benessere, l'inclusione e il legame sociale fra tutti i cittadini, vecchi e nuovi.

Per ognuna delle aree di *policy* individuate è stato avviato un gruppo di lavoro presieduto da un coordinatore, appartenente alla società civile e autorevole in materia, e al quale hanno partecipato volontariamente i diversi attori della città. I quattro tavoli si sono ripetutamente riuniti nel periodo luglio-dicembre 2003 con il compito di sviluppare una parte del lavoro sulla propria specifica area di *policy*, arrivando alla definizione progressiva e condivisa di scenari, assi strategici, azioni, linee e idee progettuali che danno concretezza al piano strategico della città in quella area di *policy*.

Decisivo nell'orientamento dei lavori, è stato il questionario proposto ai gruppi di lavoro quale strumento di supporto alla definizione delle priorità, nell'ambito di tutte le tematiche emerse durante i primi incontri. Per ogni tavolo è stato così individuato un asse strategico da sviluppare che, a sua volta, è stato articolato in azioni strategiche, ovvero in *direzioni di marcia* sulle quali focalizzare i lavori di progettazione, in quanto considerate prioritarie per il raggiungimento degli obiettivi identificati.

Per ogni azione sono state successivamente definite specifiche linee progettuali, quali macro ambiti di progettazione nei quali convergeranno i progetti di dettaglio, le iniziative puntuali e tutti gli interventi necessari che, con diversa magnitudo, diversi tempi di avvio e realizzazione, e agendo su molteplici livelli, daranno concretezza alle scelte condivise. Gli assi, le azioni, e le linee progettuali sono stati, per praticità espositiva, inseriti in tavole sinottiche prodotte relativamente a ciascun tavolo di lavoro.

Tutto il lavoro svolto dalle commissioni – in termini di scenari, assi, azioni, linee e idee progettuali – confluisce nel documento/programma Verona 2020.

Va infine osservato che la partecipazione, comunque intesa e organizzata, non interessa solo la fase di avvio e di costruzione del piano strategico. Al contrario, essa è una funzione che deve trovare spazio in ognuna delle tre fasi in cui si articola il processo di pianificazione: l'identificazione dei problemi; l'elaborazione del piano; l'attuazione del piano, compreso il monitoraggio e la valutazione. La partecipazione più efficace si realizza in forme e modalità diverse a seconda della fase nella quale si trova il processo di pianificazione strategica.

La partecipazione degli attori locali e dei cittadini al processo decisionale del piano di Bolzano

Il progetto permette di integrare sia la definizione degli obiettivi che la partecipazione e il coinvolgimento dei soggetti interni al comune sviluppando meccanismi innovativi di contatto con la cittadinanza.

Per quanto concerne il meccanismo di coinvolgimento della popolazione al piano strategico e al loro coinvolgimento in termini di processi decisionali, sono stati predisposti stand informativi in diversi luoghi della città per incentivare la popolazione nella selezione delle 25 idee più forti per la città e nella raccolta di ulteriori suggerimenti. Al contempo, è stato implementato un sistema di rilevazione dei bisogni e del gradimento dei cittadini nei confronti dei progetti, degli indirizzi e delle azioni al fine di rilevare e comprendere e qualificare la reale percezione dei cittadini in ordine ai bisogni della città, attorno ai quali viene definita la progettazione del piano strategico. Nel mese di novembre 2004 hanno avuto inizio i Cantieri di lavoro per ogni area strategica individuata:

- **Creare valore** – Politiche dello sviluppo economico e occupazionale, delle infrastrutture e dell'innovazione tecnologica;
- **Vivere il sociale** – Politiche sociali, della famiglia, dei giovani, del tempo libero e dello sport;
- **Vivere la cultura** – Politiche culturali e turistiche per la valorizzazione delle peculiari risorse locali in un quadro di cittadinanza europea;
- **Vivere la città** – Politiche del territorio, della mobilità, dell'ambiente e dei tempi della città.

Tali cantieri sono rimasti attivi sino a marzo 2005, con la partecipazione delle parti sociali e nel corso di tali incontri è stato esplicitato il metodo di lavoro e attivati i gruppi per singole aree tematiche con una prima analisi degli elementi costitutivi del contesto.

La fase di cantieri, che ha visto l'adozione di specifiche metodologie di rilevazione qualitative, ha visto la partecipazione di portatori di interessi e altri esperti di settore non coinvolti nelle precedenti fasi. In base ai risultati emersi da queste sessioni i risultati precedentemente individuati sono stati validati, integrati e variati, permettendo per le quattro aree di intervento la costruzione di obiettivi condivisi da tutti gli attori. Inoltre, l'attività di ricerca è proseguita con il coinvolgimento di rappresentanti di categorie aggregate di soggetti portatori di interessi con cui si rilevano in modo strutturato e utilizzabile ulteriori informazioni e proposte politico-strategiche.

I Cantieri hanno visto una buona partecipazione delle parti sociali e alla fine di gennaio 2005 si è provveduto alla definizione e alla condivisione dello scenario, all'analisi dei fenomeni e dei bisogni. Tale attività è stata integrata da interviste a interlocutori privilegiati delle parti sociali delle singole aree per l'approfondimento di alcune tematiche.

3.3 Gli strumenti di supporto alle decisioni

3.3.1 Le decisioni e gli strumenti di supporto ai processi decisionali

All'interno del processo di pianificazione vi sono fasi in cui si deve incentivare l'emergere della creatività e delle intuizioni, come per esempio nei primi passi della fase di partecipazione e discussione delle risultanze delle analisi di contesto e durante la preparazione delle prime bozze di linee strategiche. Se, però, creatività e intuizione contribuiscono ad arricchire il ventaglio delle ipotesi da sviluppare, le decisioni di un piano strategico hanno influenza sul futuro di una comunità locale nel medio e lungo periodo e debbono essere prese all'interno di un quadro razionale, con il supporto di strumenti conoscitivi adeguati. Pertanto, la sequenza di decisioni che portano alla definizione di un piano strategico si dovrebbe basare sul principio dell'analisi degli *argomenti* più che sul potere decisionale riconosciuto per legge o per consuetudine ai diversi proponenti coinvolti. Per *argomenti* si intendono sia informazioni di tipo quantitativo sia informazioni qualitative sui fenomeni rilevanti che possono incidere sui contenuti del piano strategico. Nella realtà, ovviamente, non si può fare a meno di considerare, oltre che il merito degli argomenti proposti, anche la fonte degli stessi e ciò rimanda alla necessità di equilibrio nel processo decisionale.

In ogni piano strategico si dovrebbe tenere presente, nella fase di preparazione, la distinzione ideale tra la componente decisionale e quella di aiuto alla formazione delle decisioni. La componente decisionale è un ambito di esclusiva competenza degli amministratori pubblici, per quanto riguarda gli enti locali coinvolti nel piano, e degli organi decisionali degli altri attori pubblici e privati coinvolti. L'aiuto alla formazione delle decisioni è tipicamente di ambito dei funzionari e dei tecnici che operano all'interno degli organismi pubblici e privati coinvolti nella preparazione del piano, e degli esperti che operano all'esterno come consulenti incaricati. Per quanto nel corso dei lavori le due componenti appena citate si intreccino in mille occasioni, occorre tenere presente la distinzione tra i ruoli dei soggetti deputati a prendere le decisioni e i soggetti che debbono fornire le analisi necessarie affinché il processo decisionale si compia proficuamente. Le decisioni che possono indirizzare il futuro di una comunità locale debbono essere prese da chi ha titolo per farlo e che ne risponde di fronte agli elettori. Le analisi indispensabili a capire quali sono le alternative tra le quali è possibile scegliere rientrano nell'ambito specifico di competenza degli esperti, che ne rispondono in termini di correttezza tecnica e di indipendenza di valutazione.

Chiarito questo aspetto, si possono vedere in dettaglio quali sono i più idonei strumenti di aiuto alla formazione delle decisioni, con l'avvertenza che tali strumenti vanno sempre considerati non solo in sé ma in relazione gli uni con gli altri in un quadro unitario (cfr. figura 3.5).

3.3.2 La predisposizione degli strumenti di supporto alle decisioni nella fase di avvio e preparazione del piano strategico

Vediamo ora in sintesi quali strumenti potrebbero essere predisposti per assumere delle decisioni basate sul metodo del confronto tra gli argomenti nella fase di avvio e di preparazione del piano strategico.

1. Documento quadro del piano

All'avvio della preparazione di un piano strategico è opportuno redigere un documento programmatico che esponga in modo discorsivo e diretto le ragioni per le quali si intende redigere un piano strategico in quella determinata area. Un documento di questo tipo fornisce un indispensabile supporto alle decisioni per la preparazione degli strumenti conoscitivi specifici, primo fra tutti l'analisi di contesto. In questo documento l'ente locale e gli altri soggetti partecipanti espongono le ragioni per le quali hanno trovato una comune intesa sull'iniziativa. Si tratta, quindi, di una dichiarazione ad alta valenza politica nel senso della *governance* locale. Inoltre, il documento quadro del piano dovrebbe annunciare la metodologia che si intende seguire, quali soggetti si mira a coinvolgere, l'articolazione in fasi del progetto e i tempi attesi per l'intera operazione.

Nella pratica non è affatto frequente la redazione di un tale documento quadro, e ancora più rara è la sua diffusione come primo passo per il coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi e per il coinvolgimento della cittadinanza in generale. Sembra possibile che la prudenza suggerisca alle amministrazioni locali di diffondere, all'inizio del processo, solo brevi testi in cui non si entra troppo nel merito dell'operazione che si intende avviare. Tuttavia, si suggerisce di valutare caso per caso i benefici che possono derivare dalla produzione e diffusione di un dettagliato documento quadro. Esso, per esempio, può consentire ai diversi soggetti pubblici e privati di siglare un impegno informale ma solido, perché preso di fronte all'opinione pubblica, in merito alle finalità da raggiungere e ai tempi del progetto.

2. Analisi di contesto articolata per settori rilevanti

Nei suoi contenuti essenziali l'analisi di contesto (come l'analisi *swot*) è già stata descritta. Occorre ricordare che l'analisi *swot* è uno strumento analitico e di supporto al processo decisionale. Sebbene le indicazioni fornite siano di grande aiuto per determinare gli indirizzi futuri più opportuni per un'area, l'analisi di ogni singolo settore non deve indicare delle scelte definitive. L'analisi di contesto è infatti un prodotto interdisciplinare che andrebbe redatto da esperti specifici per ognuno dei settori più rilevanti per la città. Solo dal confronto tra tutte le risultanze delle singole analisi *swot* fatte in modo approfondito per ciascun settore rilevante si può tracciare una sintesi, frutto di analisi tecniche ma anche di decisioni politiche, e fare emergere degli indirizzi da sottoporre al confronto tra tutti i soggetti coinvolti nel processo.

3. Analisi dei competitori, le città concorrenti

In parallelo all'analisi di contesto dei settori chiave può essere opportuno redigere un'analisi dei principali competitori, ovvero delle città che per dimensione, localizzazione e specializzazione produttiva mirano ad attrarre le stesse tipologie di risorse (investimenti pubblici e privati, categorie di popolazione, grandi eventi, manifestazioni, consumatori finali ecc.) del territorio in questione. L'obiettivo di tale analisi è di individuare il *vantaggio relativo* del territorio rispetto ad altre città o territori concorrenti. Si tratta di un'analisi molto utile per valutare le risultanze dell'analisi di contesto e prendere le migliori decisioni nella delicata fase di selezione dei pochi elementi di forza e di opportunità sui quali ogni città può costruire il suo piano strategico. Inoltre, tale analisi può essere indispensabile anche nelle fasi di confronto tra i diversi attori partecipanti per prendere le decisioni migliori sui contenuti operativi del piano.

4. Analisi di piani e programmi dei soggetti pubblici privati della città

Per decidere insieme occorre avere il quadro esatto di ciò che è già stato deciso fino a quel momento e che dovrebbe avere un valore anche per il futuro. Nelle situazioni concrete è possibile che il metodo della pianificazione strategica di tipo partecipato e condiviso si innesci in un ambiente in cui ognuno dei soggetti partecipanti (comune, Camera di Commercio, Unione Industriali, ecc.) sia abituato a decidere in modo isolato dagli altri soggetti, al più intendendo la partecipazione come annuncio e diffusione di decisioni già assunte in sede propria. La lettura in parallelo dei piani e dei programmi dei principali attori di una città è uno strumento di grande utilità pratica per fare emergere sinergie ed eventualmente contraddizioni o vuoti decisionali. L'utilità di un tale strumento ai fini decisionali è proporzionale alla chiarezza con la quale ognuno dei soggetti che partecipano all'esercizio presenta i propri veri programmi e non solo quelli di facciata. In altre parole, occorre un confronto sulle intenzioni effettive di sviluppo di ciascun soggetto, in uno spirito di lavoro di squadra.

Gli strumenti di supporto alle decisioni per il piano strategico di Cuneo

Nell'esperienza di Cuneo si possono distinguere due strumenti principali:

1. il materiale conoscitivo sul territorio prodotto durante la fase di ricognizione e reso disponibile sul sito del piano strategico;
2. una serie di strumenti di lavoro diretti a facilitare la progettazione partecipata (schemi esplicativi delle fasi, schede progetto, ecc.).

Ci soffermiamo sul primo strumento, in quanto riteniamo che Cuneo abbia scelto una strada in parte diversa da altre esperienze e che quanto è stato sperimentato possa rappresentare una variante interessante per altre realtà.

Spesso la fase di ricognizione territoriale e connessa analisi diagnostica viene affidata a *esperti* esterni, in genere docenti e ricercatori universitari, che conducono una ricerca sul territorio oggetto della pianificazione strategica e su questa base elaborano – in forma di studio più o meno approfondito in base alle risorse e soprattutto al tempo a disposizione – una *diagnosi* della situazione.

Questo metodo tradizionale ha ovvi vantaggi che non stiamo a elencare, tuttavia, soffre in genere di un difetto: lo studio o il rapporto viene letto da pochi e spesso finisce in un cassetto, dimenticato.

Consci di questo rischio, si è ritenuto opportuno utilizzare la stessa ricognizione territoriale come strumento per promuovere la partecipazione al processo di pianificazione strategica e, al contempo, per sensibilizzare gli attori locali sulle problematiche e i problemi inerenti ai dati sul proprio territorio.

In questa prospettiva, si è rinunciato fin dall'inizio all'obiettivo di pervenire a una *diagnosi* (dall'esterno) del territorio e si è optato per una soluzione più articolata e al tempo stesso più *grezza*, impostata cronologicamente nel modo seguente:

- selezione delle *parole chiave* oggetto dell'analisi;
- creazione di un tavolo tecnico;
- individuazione degli indicatori da analizzare e dell'arco temporale di riferimento;
- raccolta ed eventuale elaborazione delle informazioni statistiche;
- discussione del materiale con il tavolo tecnico;
- pubblicazione delle *parole chiave* sul sito della pianificazione strategica.

La selezione delle aree tematiche da analizzare nella fase di ricognizione territoriale è avvenuta partendo dai quattro assi strategici, ma le parole chiave oggetto della ricognizione – come mostra l'elenco che segue – solo in alcuni casi sono propriamente riconducibili al contenuto dei singoli assi strategici e in molti casi riguardano più assi strategici contemporaneamente. Le *parole chiave* su cui sono stati raccolti e ordinati i dati statistici disponibili sono state:

- ambiente;
- associazionismo;
- credito;
- cultura;
- demografia;
- economia e imprese;
- fondazioni bancarie.

Per ogni *parola chiave* sono stati prodotti due documenti:

- una scheda che contiene una presentazione sintetica degli elementi principali con l'ausilio di grafici riassuntivi;
- uno o più approfondimenti contenenti una presentazione dei singoli dati elaborati e informazioni più dettagliate sul tema.

In seguito, i tavoli di lavoro devono produrre:

- slide di illustrazione del processo;
- schemi riassuntivi degli assi strategici e dei gruppi di lavoro;
- schede progetto.

5. Verso il piano

Prima di passare alla stesura del piano, può rivelarsi utile predisporre un documento intermedio in cui siano raccolti tutti i risultati delle analisi che serviranno come base conoscitiva per le decisioni da prendere nella costruzione del piano. Tale documento rappresenta la sintesi tra le risultanze emerse dall'analisi di contesto dettagliata e le analisi collaterali che occorre svolgere nella prima fase (l'analisi dei competitori e l'analisi dei piani e programmi dei principali decisori pubblici e privati della città). Il documento *Verso il piano* contiene le decisioni emerse dalle analisi condotte dagli esperti interni e dai consulenti esterni, in merito a ciò che è strategico e a ciò che non lo è per la città in questione; contiene, inoltre, la proposta di sviluppare la riflessione e il confronto lungo alcune direttrici invece che altre. Tale documento avrà la funzione di facilitare la formazione di decisioni comuni, nella fase di consultazione aperta ai rappresentanti di tutti i soggetti partecipanti al piano.

I documenti prodotti dal processo di pianificazione strategica del Comune della Spezia

Alla conclusione della prima fase del piano strategico, è stato elaborato, come frutto dei lavori dei *forum* tematici, il *Documento di lavoro per il piano strategico*, con l'obiettivo di presentare in itinere tutta una serie di suggerimenti iniziali, ipotesi di assi strategici, problemi da affrontare e prime indicazioni di progetti possibili e desiderabili da realizzare. A conclusione della prima fase, giugno 2001, i singoli documenti di lavoro delle sette Commissioni sono stati unificati in un rapporto intermedio di piano dal titolo *Le commissioni di lavoro del piano strategico della Spezia. Attività febbraio-giugno 2001*. Dopo una prima rielaborazione di bozza nel luglio 2001, nel mese successivo di ottobre è stato presentato il documento di sintesi intitolato *Visioni del futuro, linee strategiche e progetti per la città*.

Prima di avviare la seconda fase di implementazione progettuale del piano strategico, l'amministrazione ha avviato un'attività di monitoraggio per valutare lo stato di attuazione dei progetti scaturiti dalla prima fase. Il documento, diffuso nel mese di novembre 2003 in concomitanza con il convegno di apertura della seconda fase dei lavori del piano, è intitolato *Stato di aggiornamento del piano strategico e dei suoi progetti*.

Sono state condotte importanti attività intermedie di ricerca e documenti programmatori, tra la prima e la seconda fase, quali un documento di analisi sulle relazioni economico-territoriali della città e la sua apertura verso l'Europa, una ricerca sul mercato del lavoro condotta dalla Fondazione Censis, il piano di zona sociale, Agenda 21 e molti altri.

Conclusi i lavori della seconda fase, all'incirca un anno dopo la sua fase di avvio (dicembre 2004), sono stati prodotti due importanti documenti conclusivi: il piano strategico in cui sono sintetizzate le ipotesi progettuali scaturite da ogni singola commissione di lavoro e il *patto della nuova città* sottoscritto da tutti gli attori che hanno partecipato alla stesura del piano.

L'ultimo documento di lavoro in ordine di tempo è stato il secondo aggiornamento dei progetti del piano strategico, diffuso a tutti i soggetti partecipanti quale oggetto di discussione e di confronto pubblico, utilizzato oltre che a titolo informativo anche quale base per l'avvio della successiva fase di monitoraggio e valutazione del processo di pianificazione strategica.

I documenti analitici prodotti da Torino

- *I dati fondamentali. Informazioni sintetiche di base per la costruzione del piano*, 1998.
- *Verso il piano. Informazioni di base e primi indirizzi strategici*, 1999.
- *Il piano strategico della città*, 2000.
- *Torino nella competizione europea*, 2002.
- *Scenari per il sistema locale. Valutazioni sul piano strategico di Torino e sulle prospettive di sviluppo dell'area metropolitana*, 2005.
- *Verso il secondo piano*, 2005.

I documenti prodotti dall'amministrazione comunale di Bolzano

1. Il *master plan* degli obiettivi di area tematica, contenente:
 - vincoli e indirizzi specialistici e normativi da applicare agli obiettivi strategici di area;
 - indirizzi di obiettivo declinati a un livello operativo;
 - modello di controllo e rilevazione di obiettivo.
2. Il *piano di sviluppo strategico della città di Bolzano*, contenente:
 - contesti, scenari e quadro delle misure della città per descrivere la situazione di contesto generale;
 - valori, visione della città, vocazioni e missioni della città, indirizzi di obiettivo di livello strategico;
 - posizionamento della città e quadro competitivo e *gap analysis*;
 - portafoglio degli indirizzi politico-strategici.
3. **Documenti finali:** modelli dei macro bisogni, documento di studio di contesto, documento preliminare di *visioning* della città, documento *goal portfolio definition*, documento piano di sviluppo strategico della città, documento *just do it*, ipotesi di modello di governo e sistema di monitoraggio dell'obiettivo, documento *linee guida del piano di azione*.

I documenti realizzati dal processo di pianificazione strategica di Venezia

L'ufficio di piano ha prodotto:

- due versioni del documento piano strategico:
 - versione del piano strategico presentata alla città il 8 ottobre 2004;
 - versione del piano strategico presentata alla città il 9 dicembre 2003;
- una serie di documenti relativi:
 - alle analisi propedeutiche alla redazione del piano strategico;
 - ai materiali istruttori degli incontri organizzati dall'Ufficio di piano;
 - alla capacità competitiva di Venezia;
 - al posizionamento di Venezia nei *ranking* prodotti da centri di ricerca e quotidiani economici;
 - al Progetto commissioni;
 - alla realizzazione delle matrici di impatto incrociato (*cross-impact analysis*).

6. Lista di controllo

Nel processo di preparazione del piano sarebbe bene che si stabilisse, insieme al *documento quadro* di cui si è detto, una *lista di controllo* per avere riscontri oggettivi e rendicontabili che si sta realizzando la sequenza di decisioni più corretta rispetto alle finalità e ai tempi dichiarati all'inizio del processo stesso. Non esiste una lista chiusa di domande valida in tutte le circostanze; quella indicata qui di seguito va, quindi, intesa come un bozza da adattare a ciascun caso. Ciò che sembra importante ritrovare in ogni lista sono tre aspetti:

- a. le domande devono prevedere solo risposte binarie, affermative o negative, in modo da dare indicazioni chiare sugli elementi presenti o meno, e così da individuare dei miglioramenti da apportare al processo;
- b. le domande devono coprire tutti i punti critici del processo di preparazione del piano, l'insieme degli attori coinvolti, e tutto il territorio del piano senza concentrarsi solo su alcune sue parti per dare una visione complessiva del processo;
- c. le domande devono essere poche, utilizzate di frequente e, se necessario, aggiornate nel tempo per rendere lo strumento efficace, efficiente e facile da utilizzare nella gestione del processo.

Tabella 3.1 Una lista di controllo per effettuare in due fasi l'autovalutazione del processo di preparazione e gestione di un piano strategico. Fase A: avvio e preparazione del piano strategico

1	La <i>visione</i> del piano strategico è scritta in modo chiaro e definisce che tipo di città si vuole ottenere a una data definita?
2	Ci sono riscontri che all'interno del soggetto che promuove il piano strategico amministratori e dipendenti a tutti i livelli siano stati coinvolti nel processo di definizione del piano stesso (visione, linee strategiche, obiettivi, azioni)?
3	C'è riscontro che i rappresentanti degli interessi pubblici e privati esterni al soggetto promotore abbiano partecipato attivamente alla definizione del piano strategico?
4	Sono stati invitati alla ideazione del piano strategico urbano tutti i comuni che condividono i maggiori problemi o le maggiori opportunità del territorio in questione?
5	Il Piano regolatore generale e gli altri strumenti urbanistici principali del comune principale e dei comuni aderenti seguono il piano strategico?
6	Sono state considerate le relazioni tra piano strategico, da una parte e dall'altra parte Ptcp, Piano territoriale regionale (laddove esistenti) ed eventuali strumenti di programmazione complessa (Pru, Prusst, ecc.)?
7	Il costo delle risorse finanziarie, umane e logistiche per la preparazione del piano (pubblico/privato) è stato coperto anche da risorse di soggetti privati o di soggetti pubblici diversi dal comune maggiore?
8	È stato costituito un <i>Forum per lo sviluppo</i> o un analogo strumento permanente di <i>governance</i> locale per creare un luogo istituzionale stabile in cui i principali interessi pubblici e privati dell'area possano dialogare e prendere iniziative di comune interesse?
9	Il numero delle azioni materiali e immateriali previste dal piano strategico e prevalentemente sostenute da privati o da soggetti pubblici diversi dal comune maggiore è pari o superiore al 10%?
10	Si è posta attenzione a fare emergere delle azioni pubbliche e private che ricadano in modo prioritario sui territori dei comuni minori aderenti al piano strategico?
11	È stato firmato in forma e luogo pubblici da tutti maggiori rappresentanti degli interessi pubblici e privati dell'area del piano strategico (intesa come territorio comprendente tutti i comuni che hanno sottoscritto il piano strategico) un <i>Patto dello sviluppo</i> come prodotto conclusivo, partecipato e condiviso, del processo di piano?

Fonte Formez, L'ente locale attivatore di processi di pianificazione strategica partecipata, 2006 (adattamento)

In data 29 e 30 settembre 2004 sono state effettuate due intere giornate di lavoro collegiale della giunta comunale per l'elaborazione della visione e delle vocazioni della città, con la selezione delle idee forti. Nel contempo, sono stati attivati appositi gruppi di lavoro che hanno vagliato prospettive e risorse nei diversi settori.

Partendo dall'analisi del contesto, dei macro bisogni e dei fattori critici, si è giunti a individuare la *visione* e le vocazioni strategiche della città di Bolzano. Attraverso riunioni strutturate del comitato guida si è pervenuti a una prima determinazione delle visioni strategiche della città, in un modo chiaro e comunicabile. Le informazioni emerse sono state utilizzate da parte del gruppo di lavoro misto, che si è attivato in sessioni di progettazione per costruire la mappa preliminare degli indirizzi generali. Le proposte di indirizzo sono state raggruppate e qualificate in modo formale, fino a diventare tangenti di riferimento per tutte le strategie di sviluppo della città.

I risultati emersi nelle precedenti fasi sono stati declinati in modo concreto e misurabile, individuando i criteri e gli indirizzi progettuali, i vincoli e le opportunità di sviluppo, i soggetti partecipanti e i soggetti attuatori. È stato verificato l'attuale posizionamento dei servizi, degli obiettivi, delle strategie e delle aspettative dell'amministrazione, individuando i principali divari da colmare (*gap analysis*). Gli indicatori di rappresentazione della città, necessari a determinare il quadro di riferimento per la misurazione del posizionamento e del confronto competitivo sono in fase di individuazione e costituzione.

3.4 La definizione delle linee strategiche e delle azioni di piano

Il piano strategico è articolato normalmente in sottoinsiemi omogenei di linee strategiche, obiettivi e azioni. Tale articolazione è l'esito di un processo negoziale complesso al quale partecipano dall'interno tre categorie di decisori:

1. l'ente locale maggiore che promuove il piano strategico;
2. gli altri soggetti pubblici che partecipano all'avvio e alla preparazione del piano;
3. i principali soggetti privati dell'area che partecipano al piano strategico.

A essi si aggiunge l'insieme di funzionari e tecnici interni ai soggetti sopra citati e degli esperti chiamati dall'esterno. Il ruolo dei tecnici si esplicita nella formulazione delle diverse analisi richieste nel corso del processo di pianificazione e, soprattutto, nella traduzione degli esiti del processo negoziale in documenti da sottoporre alla approvazione dei membri delle tre categorie sopra descritte, meglio se organizzati in un *forum per lo sviluppo*.

Linee strategiche, obiettivi e azioni di piano esprimono nel loro insieme un ordinamento strategico e una volontà di trasformazione della realtà in maniera partecipata e condivisa. Il piano strategico esplicita una visione di un futuro possibile per un dato territorio e indica il percorso per realizzarla, attraverso una serie di azioni puntuali. La scelta di includere nel piano alcune azioni tra le tante possi-

bili è motivata da tre fattori essenziali: dalla ricerca del valore strategico di ciascuna azione, dai benefici attesi dall'azione in sé e dal contributo che le azioni raggruppate in insiemi omogenei possono fornire alla realizzazione degli obiettivi e delle linee strategiche del piano stesso.

Gli obiettivi perseguibili in un determinato territorio e le azioni da eseguire per realizzare quegli obiettivi e giungere all'ordinamento strategico, sono parti costituenti di un piano. In assenza di un'articolazione del piano strategico in linee strategiche, obiettivi e singole azioni il piano rischia di essere e di apparire come un indirizzo generico di sviluppo, che rimanda le decisioni concrete di trasformazione a un tempo futuro neppure indicato con precisione.

Nel processo di definizione delle articolazioni del piano (linee strategiche, obiettivi e azioni) si possono identificare due livelli decisionali che sebbene interagiscano di frequente, fanno capo a soggetti che hanno competenze e responsabilità diverse.

Il primo livello decisionale è quello dei rappresentanti degli enti locali e degli altri organismi pubblici e privati che hanno dato inizio alla preparazione del piano strategico. Il compito di questo gruppo di decisori è quello di prendere le decisioni finali sui contenuti del piano strategico e sulle modalità di realizzazione.

Il secondo livello decisionale è quello costituito dall'insieme di funzionari e tecnici interni ed esperti esterni che lavora alla elaborazione tecnica del piano. Il compito del secondo gruppo di decisori è quello di selezionare tra tutte le opzioni possibili quelle ritenute più appropriate, anche in alternativa tra loro, per le quali si debbono svolgere le analisi necessarie per presentarle come concrete opzioni di intervento e non solo come intuizioni più o meno dotte.

Nella definizione di linee, obiettivi e azioni del piano si esplica il momento essenziale del processo di pianificazione strategica. Per essere *partecipato e condiviso*, tale processo deve produrre decisioni che non sono determinate a priori della fase di partecipazione, ma sono il risultato dell'apporto congiunto dei diversi soggetti partecipanti nel corso del processo di pianificazione e segnatamente della fase di confronto sugli argomenti.

La fase della partecipazione inizia, spesso, con la presentazione all'assemblea plenaria dei rappresentanti dei soggetti pubblici e privati che partecipano al piano della sintesi dell'analisi di contesto e delle altre analisi svolte in precedenza, tutte mirate a costituire una comune base di confronto sulla situazione presente del territorio. Una volta che i partecipanti all'assemblea hanno preso visione dei documenti presentati, si deve lasciare spazio a un confronto organizzato che dovrebbe avere obiettivi e tempi ben definiti. Gli obiettivi sono, da un lato la condivisione e integrazione delle analisi fatte, dall'altro la conferma o integrazione delle proposte di linee strategiche sulle quali concentrare i lavori futuri per l'identificazione di obiettivi e di azioni puntuali. L'organizzazione della fase di confronto è essenziale per raggiungere gli obiettivi appena citati in tempi congrui con la tempistica

generale del piano strategico, che dovrebbe essere annunciata in anticipo (per esempio nel *documento quadro del piano* indicato nel punto 3.3) come garanzia di serietà del processo avviato e di rispetto per le esigenze di tutti gli attori coinvolti.

Figura 3.4 La definizione di linee strategiche, obiettivi e azioni, il risultato di un percorso circolare dalla fase di analisi diagnostica, alla consultazione alla interazione con i membri del *forum per lo sviluppo* o organismi similari



3.4.1 La costituzione di gruppi di lavoro tematici

Le risultanze principali dell'analisi di contesto sono assunte come una base minima condivisa tra tutti i partecipanti, per concordare un'articolazione pratica di lavoro su tematiche puntuali, di grana più fina rispetto alle problematiche di ampio respiro indicate dalle linee strategiche. Visto che questo lavoro richiede conoscenze specifiche sui temi individuati, conviene costituire appositi gruppi di lavoro coinvolgendo persone con competenze idonee e rappresentando i principali portatori di interessi, in grado di contribuire alla realizzazione di azioni concrete rispetto all'ambito di riferimento. Il risultato atteso delle attività dei gruppi di lavoro è la condivisione o integrazione delle analisi predisposte dalla direzione del piano, in primo luogo dell'indagine diagnostica (analisi *swot* integrata dalle analisi dei competitori e dei piani e programmi dei maggiori soggetti dell'area) e delle proposte di linee strategiche. In secondo luogo, i gruppi di lavoro sono chiamati a definire gli obiettivi e le azioni del piano. Tale compito è svolto in una o più fasi di interazione con la direzione del piano e con il *forum per lo sviluppo* o organismi similari (figura 3.4).

La costituzione dei gruppi di lavoro è uno dei compiti assegnati alle strutture organizzative del piano che fin dall'avvio del processo hanno sollecitato adesioni mirate ai gruppi nonché raccolto eventuali indicazioni per il loro coordinamento, e invitato direttamente gli esponenti dei principali interessi collettivi pubblici e privati. Ogni gruppo di lavoro deve avere un referente che sia in sintonia con le

finalità generali che l'ente locale intende raggiungere con il processo di pianificazione strategica. Per le persone coinvolte come referenti di gruppi di lavoro vi dovrebbe essere la consapevolezza di essere di fronte a un processo decisionale fortemente selettivo. Sono necessarie grandi doti di mediazione e, soprattutto, di sintesi che derivano da competenza professionale, ma anche da autorevolezza e prestigio della figura chiamata a ricoprire il ruolo di referente del gruppo. Tali qualità risultano di grande aiuto nell'esercitare il coordinamento dei lavori con imparzialità rispetto alle proposte presentate e alla posizione degli autori delle proposte stesse. Occorre sapere dirigere i lavori non solo sul piano dell'analisi retrospettiva ma anche su quello della formulazione delle proposte, sempre all'interno dei tempi previsti dal calendario.

Il rispetto dei tempi concordati per ogni singola fase del processo di preparazione del piano non deve essere sottovalutato, visto che molti degli attori partecipanti ai gruppi sottraggono tempo ai loro impegni professionali. È, pertanto, opportuno procedere con un certo rigore metodologico, per esempio richiedendo iscrizioni nominative al gruppo di lavoro, redigendo verbali e fissando fin dall'inizio il numero degli incontri plenari (un massimo di 3-4), di modo che l'intera fase di definizione di linee, obiettivi e azioni sia completata nel giro di pochi mesi.

Affinché si possa ottenere un contributo attivo di tutti i partecipanti, occorre che coloro che sono chiamati a fare parte dei gruppi di lavoro siano messi in condizioni di equità per quanto riguarda l'accesso agli strumenti di supporto alle decisioni prodotti nelle fasi precedenti (cfr. in questo capitolo il punto 3.3). Ciò significa che occorre fornire a ciascun partecipante lo stesso pacchetto di informazioni, per esempio: analisi *swot*, analisi dei competitori (le città concorrenti), analisi di piani e programmi dei soggetti pubblici e privati della città e ogni altro studio elaborato nelle fasi precedenti del piano. Si devono anche produrre, nel corso delle attività dei gruppi di lavoro, numerosi documenti intermedi allo scopo di garantire che le decisioni in corso di elaborazione siano sempre supportate dalla condivisione della maggior parte dei rappresentanti degli attori pubblici e privati che partecipano al piano. Per esempio, lo svolgimento organizzato della fase di consultazione impone che si documenti in modo dettagliato la partecipazione e i contenuti espressi in ciascuna riunione con verbali da mettere a disposizione di tutti i membri del *forum per lo sviluppo* o di organismi similari e dei nuovi soggetti eventualmente aggregati nel corso della fase di consultazione. Per altro la scelta del luogo fisico in cui far svolgere le attività dei gruppi di lavoro deve tenere conto del coinvolgimento al livello paritario di altri soggetti e non dovrebbe ricadere necessariamente sui locali dell'ente comunale. Potrebbe, invece, essere rivolta, per esempio, sulle sedi di alcuni degli attori pubblici e privati coinvolti.

PRIMA FASE

Nella prima fase di costruzione del piano strategico l'Ufficio di piano ha promosso sia incontri diretti con rappresentanti di enti pubblici e privati, di centri di ricerca, di organizzazioni di categoria, di organizzazioni sindacali e sociali del sistema locale e con i responsabili delle direzioni dell'amministrazione comunale normalmente impegnate in azioni di carattere strategico al fine di produrre un approfondimento analitico di specifici ambiti tematici (turismo, industria, logistica, ...) sia momenti di discussione guidata dei temi proposti dal piano.

I primi hanno portato allo sviluppo di seminari di discussione e confronti tematici.

Relativamente ai momenti di discussione una particolare importanza hanno assunto le iniziative promosse per la realizzazione di matrici di impatto incrociato (*cross-impact analysis*) tra i fattori determinanti della strategia del piano, selezionati con criteri di convenienza, tra le linee strategiche individuate dal piano.

SECONDA FASE

Con l'approvazione della prima versione del piano da parte della giunta comunale e con la sua sottoscrizione da parte dei soggetti promotori si è aperta una seconda fase di lavoro durante la quale, conseguentemente al contenuto dell'atto di indirizzo, l'Ufficio di piano, in accordo con i promotori del piano stesso, ha avviato il *progetto commissioni*: una serie di gruppi di lavoro organizzati per ambiti tematici (*commissioni*) incaricati di verificare, calibrare e approfondire i contenuti del piano strategico.

L'attività svolta dalle commissioni è stata molto intensa e ha comportato l'organizzazione di 25 incontri di lavoro tra il mese di febbraio e quello di luglio 2004 e il coinvolgimento, tra partecipazione diretta e contatti, di circa 700 attori del sistema locale.

Il contributo apportato dai diversi attori è stato soddisfacente sia in termini quantitativi che qualitativi fornendo indicazioni rilevanti per la correzione/revisione del documento finale del piano strategico.

3.4.2 La definizione delle linee strategiche e delle azioni del piano

Per definizione le linee strategiche affrontano tematiche di grande portata. Spesso risulta utile suddividere i grandi temi in argomenti più circoscritti. Per ogni gruppo di lavoro può essere molto utile articolare la discussione di ogni linea strategica in una serie di obiettivi dal cui perseguimento si ottenga l'attuazione della linea stessa. La realizzazione di un obiettivo strategico, a sua volta, comporta la predisposizione di azioni di tipo intangibile (per esempio progetti nel campo delle relazioni sociali) e azioni di tipo materiale (per esempio progetti di infrastrutture o di edifici).

Una strada da percorrere per predisporre azioni può essere quella di costruire una piattaforma d'intenti che, non scendendo troppo nel dettaglio, permette di affrontare questioni importanti, ma per le quali resta difficile elaborare un progetto puntuale. Da qui, la stesura di una lista di disposizioni generali o di una serie di titoli di azioni, con l'intento di trasformarle in progetti nel momento in cui gli attori ritengono di essere nella migliore condizione per realizzarle concretamente.

Per ogni linea strategica il piano deve individuare degli obiettivi precisi e delle azioni concrete che intende promuovere per realizzarli. Queste ultime debbono essere descritte con una serie di elementi quantitativi e qualitativi che le fanno percepire come progetti concreti tanto all'interno dei gruppi di lavoro che in occasione di presentazioni pubbliche dello stato di avanzamento del piano. Occorre, quindi, indicare, tra le altre cose:

- le finalità del progetto proposto;
- i soggetti proponenti e partecipanti;
- i costi e i possibili finanziatori;
- i benefici attesi;
- gli svantaggi derivanti dalla non attuazione del progetto;
- i tempi di realizzazione;
- le strategie di comunicazione.

Le singole azioni proposte debbono essere descritte con apposite schede sempre più dettagliate man mano che procedono i confronti tra i soggetti partecipanti. Azioni presentate in questo modo possono essere oggetto di discussione nel merito e possono essere confrontate con azioni alternative prima di arrivare a una decisione.

L'insieme delle azioni andrebbe presentato suddiviso, oltre che per linee strategiche e obiettivi, anche in base ai seguenti criteri:

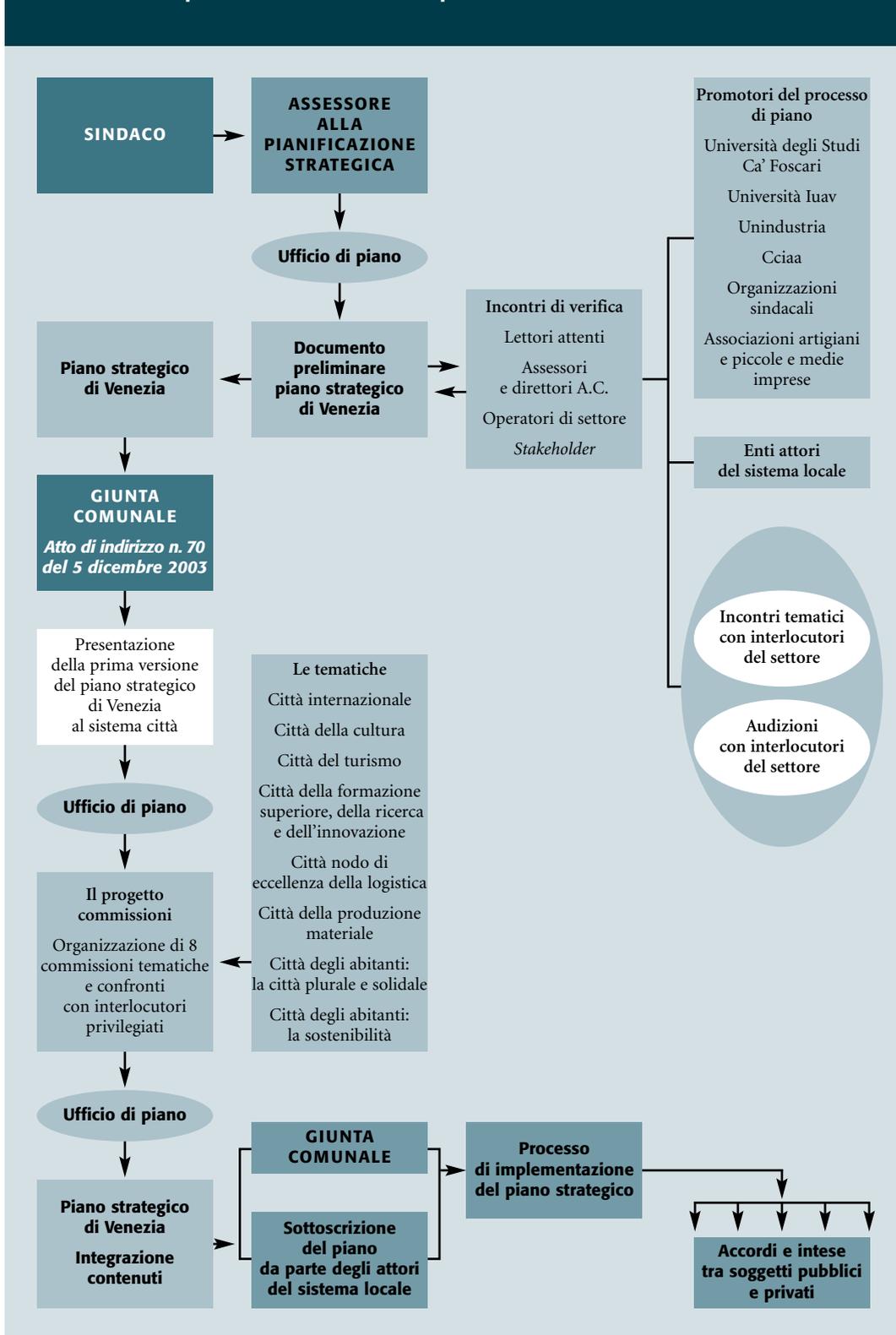
1. *arco temporale richiesto per l'attuazione*. Le diverse azioni del piano andrebbero distinte tra progetti in corso da completare, progetti di medio periodo (per esempio quelli che potrebbero essere completati entro 5 anni dall'approvazione del piano) e progetti di lungo periodo (le azioni il cui termine va oltre i 5 anni dall'approvazione del piano);
2. *livello di governance*. Con questo criterio si può indicare per ogni azione il livello decisionale richiesto per la sua attuazione, per esempio:
 - a. interno all'ente locale;
 - b. esterno all'ente locale, per le azioni che ricadono prevalentemente nell'ambito decisionale privato;
 - c. interistituzionale, per le azioni che richiedono il coinvolgimento di altre istituzioni oltre all'ente locale che promuove il piano;
 - d. partnership pubblico-privato;
3. *rappresentatività rispetto alla visione del piano nel suo complesso o rispetto a una particolare linea strategica*. Tale criterio consente di fare emergere il peso assoluto delle singole azioni, per esempio con una ripartizione a tre livelli: azioni ordinarie, azioni *bandiera*, azioni fondamentali senza la cui realizzazione non è possibile che la visione strategica sia realizzata nell'arco temporale indicato dal piano.

Le descrizioni delle azioni proposte come contenuti operativi di obiettivi e azioni strategiche sono in genere alquanto disomogenee

nella prima stesura. Per arrivare a un documento finale che sia corretto nei contenuti e comunicativo nella forma occorre che le schede siano in tutto o in parte riscritte con un lavoro congiunto tra direzione del piano e referenti dei singoli gruppi di lavoro. Naturalmente la nuova stesura non è solo un'operazione tecnica ma è l'occasione per sottoporre le proposte di azione a un nuovo vaglio per accertare la congruità di quanto proposto con i vincoli di varia natura (istituzionali, di bilancio, ecc.) presenti nell'area e con le proposte fatte in parallelo da altri gruppi di lavoro. Non è raro che la nuova stesura delle azioni faccia emergere dei nodi irrisolti (per esempio di relazioni con gli strumenti di pianificazione locale quali Prg, programmi di recupero, ecc.) che richiedono la convocazione di una o più sessioni dei gruppi di lavoro, anche in forma congiunta.

Superato, inoltre, lo scoglio della scrittura omogenea delle singole azioni del piano, la fase di partecipazione che si esplica nell'attività dei gruppi di lavoro si conclude provvisoriamente con la formalizzazione di una proposta di piano strategico completa dalla visione alle linee strategiche, agli obiettivi e alle singole azioni. Per essere efficace tale fase è bene che duri solo il tempo strettamente necessario ad attuare il coinvolgimento dei principali attori pubblici e privati della città. Nelle situazioni reali che già hanno visto lo svolgimento con successo di una fase di partecipazione come quella descritta (per esempio i piani di Torino, Firenze, Perugia, Pesaro) si è rilevato un tempo oscillante tra i 5 e i 12 mesi. Tempi superiori possono esporre tutto il processo di pianificazione a rischi eccessivi, quali per esempio il cambio del personale decisore (tanto negli attori pubblici che in quelli privati) o semplicemente un calo di tensione progettuale causata dal protrarsi delle discussioni. Si registrano, comunque, anche dei casi di successo nei quali la fase di consultazione ha richiesto tempi superiori a quelli appena indicati.

Le diverse fasi del processo di costruzione del piano di Venezia



3.5 La stesura e la produzione del documento

La complessa fase di costruzione del piano si chiude, solitamente, con la stesura di un documento *Piano strategico*: leggendolo integralmente è possibile cogliere sia il disegno complessivo che lo sottende e che rende esplicita un'identità e una scala di valori di una comunità sia le modalità, ovvero le politiche pubbliche, i programmi e i progetti con cui si intendono raggiungere gli obiettivi strategici del piano.

Dal documento deve emergere il disegno complessivo della nuova identità della comunità e del suo territorio e la scala di valori che quella comunità sceglie come propria e distintiva: il senso ultimo del processo di pianificazione strategica per una comunità è la decisione sulla visione che si vuole realizzare e l'esplicitazione dei valori che ispirano tale visione. Allo stesso tempo, il piano strategico deve indicare in dettaglio con quali azioni si intende costruire e realizzare lo sviluppo della comunità.

Pertanto oltre a una necessaria e preliminare informazione sull'esistenza del piano (cos'è, quale processo sottende, chi lo ha redatto, cosa prevede, dove se ne può prendere visione e leggerne i contenuti, ecc.), sarebbe importante che la comunicazione veicolasse alcuni messaggi chiave:

- la visione strategica contenuta nel piano, perché tutta la comunità possa riconoscere e riconoscersi nei contenuti di identità definiti e nella scala valoriale a essi sottesa;
- la traduzione della visione nei singoli piani e progetti, per evitare il rischio di un eccesso di genericità e/o idealità;
- la partecipazione, mettendo a valore il fatto che la nuova identità della comunità è il frutto di una visione condivisa del sistema pubblico-privato intorno al quale si è creata, e occorre mantenere nel tempo, una forte aggregazione e coesione dei diversi interlocutori.

PREFAZIONE

Un piano per l'area metropolitana di Firenze

PARTE PRIMA

Una visione per il futuro

PARTE SECONDA

Strategie e progetti per lo sviluppo metropolitano

ASSE A

PROMUOVERE L'INNOVAZIONE CON LA MIGLIORE INTEGRAZIONE DELLE RISORSE E DELLE FUNZIONI

- A1. 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
- A2. 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
- A3. Incoraggiare il turismo di qualità e regolare i flussi turistici
- A4. 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

ASSE A

RIEQUILIBRARE LA LOCALIZZAZIONE DI FUNZIONI TRA COMUNE CENTRALE E AREA FIORENTINA

- B1. Tutelare e rafforzare l'identità del centro storico e del comune di Firenze come luogo di residenza e di artigianato di qualità
- B2. Qualificare le funzioni di servizio dei centri dell'area fiorentina e delle periferie di Firenze

ASSE C

ORGANIZZARE PIÙ EFFICACEMENTE LA MOBILITÀ INTERNA E L'ACCESSIBILITÀ

- C1. Migliorare la mobilità interna dell'area
- C2. Migliorare l'accessibilità all'area dall'esterno

ASSE D

MIGLIORARE LA QUALITÀ URBANA COME RISORSA PER LO SVILUPPO

- D1. Migliorare la qualità dei servizi alle persone
- D2. Migliorare la qualità dell'ambiente

Tavola sinottica

PRESENTAZIONE

L'Associazione dei Comuni di Copparo, Berra Jolanda di Savoia, Tresigallo, Formignana, Ro

Perché un piano strategico per l'associazione dei comuni

Il piano strategico 1909-2009, Sei Campanili. Ventisei Piazze – Un'utopia realizzabile

PRIMA PARTE

Il piano: obiettivo e percorso

I vantaggi attesi dalla realizzazione del piano strategico

Il metodo, il percorso, gli attori del processo

Una visione per il futuro

Presentazione delle linee strategiche

Linea strategica 1 Ricercare la nuova identità

Linea strategica 2 Potenziare il governo sovracomunale, a finanza innovativa e i diritti ai servizi

Linea strategica 3 Affermare la sostenibilità ambientale quale metodo di programmazione

Linea strategica 4 Migliorare le infrastrutture, la qualità urbana e i sistemi di comunicazione

Linea strategica 5 Promuovere l'imprenditorialità e l'occupazione attraverso lo sviluppo della ricerca, della formazione e della valorizzazione del territorio

Linea strategica 6 Ripensare i servizi alla persona

SECONDA PARTE

Visione strategica, linee strategiche, obiettivi e azioni

La visione per il futuro: verso il prossimo decennio

Le sei linee strategiche e i ventisei obiettivi del piano

Elenco delle azioni bandiera

Elenco azioni con i diversi livelli di *governance*

Schede azioni

TERZA PARTE

La realizzazione

Il percorso realizzativo

Protocollo di intenti

PARTE PRIMA

UN PROGETTO PER LO SVILUPPO DELLA CITTÀ

LE RAGIONI DEL PIANO STRATEGICO TERRITORIALE

Perché un piano strategico per Barletta

Prospettive di riferimento e intenzionalità del piano strategico territoriale

La costruzione del piano strategico territoriale

IL PROGETTO DEL PIANO STRATEGICO TERRITORIALE: RIFERIMENTI GENERALI E OBIETTIVI

Assi di riferimento e linee strategiche

Immagine della città e comunicazione del piano strategico territoriale

Obiettivi e azioni: il quadro generale

CONTENUTI, PROGRAMMI E ATTORI DEL PIANO

Le 8 linee strategiche e i 29 obiettivi del piano strategico territoriale

Linea strategica 1 Promuovere Barletta come città di incontro tra culture, tradizioni ed etnie

Linea strategica 2 Coniugare tradizioni *forti* e capacità di cambiamento per una città nuovamente protagonista dello sviluppo

Linea strategica 3 Porre la città al centro delle relazioni territoriali di area vasta e della nuova provincia

Linea strategica 4 Valorizzare la città come ambiente di vita, patrimonio e fonte di benessere

Linea strategica 5 La qualità dell'ambiente come risorsa e valore-guida per lo sviluppo

Linea strategica 6 Investire in qualità, efficienza e attrattività del sistema *città-territorio*

Linea strategica 7 L'ente locale come regista: garanzia, competenze e responsabilità per lo sviluppo

Linea strategica 8 Arricchire, diversificare e promuovere l'*immagine* nuova, in formazione e futura, della città

Gli obiettivi del piano strategico territoriale e le azioni

3.6 L'approvazione del piano

Il piano strategico è strumento di *governance* innovativa a livello locale, ma ciò non significa in alcun modo che gli organismi pubblici che aderiscono a un piano strategico siano privati del loro ruolo istituzionale. Tale ruolo è e resta quello di prendere le decisioni di propria competenza e di renderne conto ai cittadini che li hanno eletti.

Pertanto, come è già stato anticipato nel capitolo 2, il processo di approvazione del piano strategico deve comprendere per gli enti locali anche degli opportuni passaggi istituzionali atti a fare esplicitare l'approvazione formale all'interno dei rispettivi organi. Nel caso degli organismi di rappresentanza dei soggetti privati (industriali, commercianti, ecc.) che partecipano al piano strategico, l'approvazione deve seguire le procedure proprie di ciascun organismo.

Il piano deve dunque diventare, per tutti i soggetti che lo hanno condiviso e approvato, il quadro di riferimento per l'assunzione di qualsiasi decisione rilevante per lo sviluppo futuro della comunità locale.

Il piano di Perugia approvato dal consiglio comunale e dal *forum dello sviluppo*

Il progetto di piano è stato proposto dalla giunta comunale al consiglio comunale con atto n. 150 del 24 ottobre 2002. Il consiglio comunale nella seduta dell'11 novembre 2002 con deliberazione n. 141 ha approvato l'avvio del processo di formazione del piano strategico secondo le linee guida e i criteri fondamentali proposti dalla giunta, dando inoltre mandato alla stessa e agli uffici comunali di porre in atto quanto operativamente necessario per l'elaborazione dei documenti del piano.

La proposta è stata definitivamente presentata in modo formale nel corso dell'assemblea pubblica del 6 dicembre 2002 che ha visto riunito per la prima volta il *forum dello sviluppo*. Lo strumento è stato predisposto come piano strategico intercomunale (oltre a Perugia hanno aderito i comuni di Bastia, Corciano, Deruta, Marsciano, Torgiano, Umbertide) ed è stato approvato dal *forum dello sviluppo* il 24 aprile 2004.

Per concretizzare gli impegni presi sia dalla parte dell'ente locale sia degli altri attori pubblici e privati locali è possibile predisporre, a garanzia dell'attuazione del piano strategico, uno strumento apposito come il *Patto dello sviluppo*. Si tratta di un accordo di principio tra i diversi attori pubblici e privati che si riconoscono nella visione prospettata dal piano strategico e che si impegnano pubblicamente a realizzarla ognuno in riferimento a singoli progetti individuati dal piano stesso.

L'eventuale sottoscrizione del *Patto dello sviluppo* muove, quindi, dai contenuti del piano strategico, che fornisce il quadro delle decisioni finalizzate, rappresentate dalla lista delle azioni (programmi o singoli progetti) nelle quali il piano è articolato e per le quali tutti i soggetti pubblici e privati esprimano il loro assenso con la firma del patto.

Sono stati sottoscritti due protocolli d'intesa rispettivamente:

1. per la costituzione del partenariato istituzionale;
2. per la costituzione del partenariato economico-sociale.

Tutte le amministrazioni comunali coinvolte con delibera di giunta hanno approvato:

1. il dossier di candidatura predisposto per la partecipazione al bando della Regione Puglia n. 51 del 7 aprile 2005, *Procedura negoziale per la presentazione delle domande relative a Interventi di pianificazione e progettazione innovativa e investimenti immateriali destinati alle aree urbane*;
2. Il protocollo d'intesa per la costituzione del raggruppamento di comuni (partenariato istituzionale) per la partecipazione al bando in oggetto e il relativo allegato *Quota di cofinanziamento comuni*;
3. il protocollo d'intesa per la costituzione del partenariato economico-sociale.

3.7 La comunicazione del piano strategico

La comunicazione è parte integrante di ogni piano strategico. Vi sono pochi dubbi sul fatto che la preparazione di un piano strategico comporti anche la predisposizione di un piano di comunicazione e marketing della città e del suo territorio.

È bene chiarire subito che l'efficacia di una campagna di comunicazione non dipende soltanto dalla quantità delle risorse finanziarie investite, dall'abilità, dal numero e dalla competenza delle persone impiegate nelle iniziative di comunicazione, promozione e marketing. Ciò che è indispensabile avere è, innanzitutto, un *buon prodotto* da comunicare. Con riferimento a una città o a un territorio, per *buon prodotto* va inteso un mix ideale tra una visione chiara di un percorso di sviluppo e una serie di occasioni concrete di trasformazioni fisica e funzionale della città in grado di attirare l'interesse di utilizzatori finali e di investitori qualificati. È, inoltre, necessaria anche una classe dirigente (sia in campo pubblico che privato) affidabile, soprattutto nei confronti degli investitori nazionali e stranieri.

Vediamo ora quali sono le caratteristiche e gli obiettivi della comunicazione e alcuni dei più ricorrenti strumenti da utilizzare nelle varie fasi del processo di pianificazione strategica, soffermandosi sulle opportunità e sui rischi legati a una buona e cattiva comunicazione.

3.7.1 Il ruolo della comunicazione nel processo di preparazione del piano strategico e nella sua attuazione

Il primo passo da compiere per impostare un'attività di comunicazione della città è quello di raccogliere e valutare le attività di comunicazione istituzionale già presenti o previste. I soggetti promotori di tali attività potranno risultare di tipo pubblico, privato o misto, comprendendo soggetti quali regione, provincia, comuni, camera di commercio, associazioni di categoria, università, enti di gestione di varia

natura (porti, aeroporti, ecc.). Tale documentazione è indispensabile per delineare lo stato delle attività direttamente o indirettamente legate alla comunicazione nella città in questione. Da questa ricognizione si può partire per definire un progetto di comunicazione strategico che sia in grado di promuovere non tanto il piano in sé stesso, ma le opportunità che il territorio offre attraverso le azioni previste dal piano strategico.

Si è visto che la decisione di avviare un processo di pianificazione strategica proviene, in genere, da uno o più enti locali che intendono rispondere in maniera efficace e volontaria all'esigenza di decidere insieme le direzioni dello sviluppo della propria area. In questa primissima fase di avvio gli interlocutori principali sono pochi, per cui non dovrebbe essere particolarmente difficile, una volta condivisa l'idea di dare avvio al processo, iniziare contestualmente a riflettere anche sull'organizzazione di una struttura dedicata alle attività di coordinamento e condivisione dell'intero processo di comunicazione del piano.

Il fatto che ogni territorio abbia caratteristiche uniche, pone in evidenza come strumenti, tecniche e azioni di comunicazione debbano essere ideate e realizzate a misura delle dimensioni e delle caratteristiche dei soggetti promotori del processo, del tipo e del livello di preparazione del personale di riferimento, degli usi e delle consuetudini legate alle esperienze degli attori pubblici e privati che promuovono il piano. Nella fase di avvio, non si devono impiegare particolari risorse per un addestramento specifico del personale che nell'ambito della preparazione del piano strategico è chiamato a utilizzare gli strumenti della comunicazione. Sembra più importante concentrare tutte le risorse disponibili sulla elaborazione dei contenuti dei messaggi da diffondere. Le modalità tecniche migliori per operare una comunicazione efficace possono essere acquisite nel corso della fase di preparazione del piano strategico e durante il periodo della sua attuazione.

La comunicazione da attuarsi all'interno di un piano strategico dovrebbe essere in grado di diffondere concetti e pratiche in maniera omogenea, organica e integrata. L'efficacia della comunicazione dipende dalla capacità di far percepire le opportunità che il piano strategico offre nel suo complesso, anche quando il messaggio è mirato a presentare i vantaggi di una singola azione del piano stesso.

A seconda delle fasi in cui si trova il processo di pianificazione strategica, occorre orientare la comunicazione prevalentemente verso l'interno o verso l'esterno dell'area del piano. Nelle prime due fasi fondamentali (avvio e preparazione), la comunicazione è in prevalenza interna e ha l'obiettivo di sensibilizzare le istituzioni coinvolte sulle finalità e metodologie della pianificazione strategica. In queste due prime fasi la comunicazione esterna è residuale, e ha l'obiettivo di diffondere l'avvio del processo di pianificazione strategica e gettare le basi per un solido dialogo con i diversi attori locali, ma anche nazionali e internazionali.

Un volta definiti i contenuti del piano (espressi, come abbiamo visto, nella visione e nell'insieme di linee strategiche, obiettivi e azioni), e firmato l'accordo per la sua attuazione tra soggetti pubblici e privati, si passa alla terza fase fondamentale del processo di pianificazione strategica, l'attuazione del piano. In questa fase la comunicazione deve essere operata su ambedue i fronti, interno ed esterno. L'organismo di rappresentanza costituito in funzione del piano (*forum per lo sviluppo* o altro) agisce come soggetto collettivo, i cui singoli aderenti debbono condividere modalità coordinate di comunicazione per veicolare verso l'interno e, soprattutto, verso l'esterno le opportunità offerte dal territorio attraverso il nuovo piano.

Ogni singolo soggetto pubblico e privato coinvolto ha comunque un autonomo ruolo nel trasmettere dei messaggi, all'interno e all'esterno del territorio. Tramite la condivisione di una medesima strategia di comunicazione, è possibile presentare dati uniformi, in grado di promuovere in maniera coerente la visione del piano, amplificando il risultato complessivo in maniera esponenziale. In fase di attuazione del piano è ragionevole sostenere che la comunicazione esterna debba assumere una maggiore rilevanza rispetto a quella interna, soprattutto nei casi in cui il piano strategico è articolato in azioni fondamentali che non potrebbero essere realizzate solo con risorse interne.

Occorre, dunque, garantire continuità e della coerenza nelle attività di comunicazione fin dalle prime fasi del piano, in modo da creare le condizioni affinché la comunicazione possa nascere, crescere e svilupparsi assieme allo stesso processo di pianificazione. Tutto ciò mette in luce l'esigenza di coordinamento tra i soggetti pubblici e privati che voglio svolgere un ruolo attivo nella promozione del piano strategico.

Le modalità di comunicazione del piano strategico di Pesaro

Sono state concepite due tipologie di comunicazione: la prima rivolta agli attori del piano avente a oggetto la sensibilizzazione degli attori locali su nuovi strumenti di governance del territorio e l'individuazione di consensi alla pianificazione strategica del territorio. Per il raggiungimento di tale finalità si sono svolti:

- seminari formativi sulla pianificazione strategica e ricerca di consensi per l'avvio del processo;
- commissioni di lavoro e gruppi di lavoro animati e condotti dalla società di consulenza e *urban center*;
- promozione degli incontri a mezzo stampa, inviti specifici;
- realizzazione e diffusione di documenti di sintesi dei lavori svolti; *newsletter*.

La seconda tipologia di comunicazione è stata rivolta a tutti gli *stakeholder* del territorio – comunicazione esterna – con lo scopo di presentare alla società locale i risultati del lavoro di riflessione strategica svolto.

Tra gli strumenti utilizzati si evidenziano la conferenza strategica del luglio 2002 e il sito internet del piano strategico. Mentre la conferenza strategica ha rappresentato un momento di comunicazione del processo di riflessione strategica attraverso la presentazione del percorso e del risultato, il sito internet rappresenta una forma di comunicazione dinamica che aggiorna costantemente la collettività sulle attività che si stanno realizzando.

3.7.2 Il coordinamento delle attività di comunicazione

Il successo dell'attività di comunicazione dipende dalla capacità di definire le differenti tipologie di interlocutori da raggiungere, insieme ai messaggi e agli strumenti da utilizzare. Il coordinamento delle attività di comunicazione è un elemento centrale, anche se spesso sottovalutato, per il raggiungimento degli obiettivi del piano strategico.

In assenza di coordinamento, i singoli soggetti pubblici e privati adottano strategie di comunicazione che risultano efficaci solo in parte. Per esempio, l'acquisto di spazi sulla stampa non ha, infatti, un grande impatto se non è continuativo e non rispecchia una *visione* complessiva capace di fare percepire la città come luogo ricco di opportunità per gli investitori interni ed esterni rispetto all'area del piano strategico. Anche la produzione di materiale informativo non mirato a dei target precisi è poco efficace come mezzo di promozione del territorio, indipendentemente dalle qualità intrinseche dei singoli veicoli comunicativi. Attività estemporanee di comunicazione interna o esterna gestite in modo personalistico e isolato (quali partecipazioni saltuarie a eventi di settore, informazioni spot su specifici progetti, eventi mediatici senza un seguito operativo), non fanno che disorientare i cittadini e gli operatori e disperdere risorse importanti.

Gli errori appena ricordati possono essere limitati, o del tutto evitati, se si riconduce ciascuna azione a una strategia di comunicazione condivisa. Il piano strategico va, pertanto, considerato anche come l'occasione di aggiungere coordinamento e condivisione in un campo in cui spesso prevale l'assenza di iniziative o una sovrapposizione di campagne di comunicazione concepite e realizzate in modo autonomo da ciascuna istituzione.

Coordinamento e continuità sono le parole chiave di un'attività di comunicazione in grado di contribuire alla costruzione di un'identità locale e, quindi, al successo del piano strategico. Nella pratica occorre valutare caso per caso l'opportunità di istituire una struttura per il coordinamento delle attività di comunicazione che operi in stretta sinergia e collaborazione con i principali soggetti istituzionali pubblici e privati che promuovono il piano strategico.

L'istituzione di una cabina di regia della comunicazione e del marketing urbano non dovrebbe essere intesa come la volontà di limitare le iniziative di promozione dei singoli attori pubblici e privati che si identificano nel piano strategico. Al contrario, se si dispone di una cabina di regia, le singole iniziative possono lavorare in sinergia tra loro, per esempio ideando campagne di *co-marketing* su singoli progetti, con possibilità di economie di scala e di maggiore efficacia. La proposta di istituire una cabina di regia della comunicazione e del marketing urbano dovrebbe essere formulata nel corso della fase di preparazione del piano strategico, all'interno dell'attività dei gruppi di lavoro, su iniziativa congiunta dell'ente locale e degli attori pubblici e privati che condividono interessi e risorse per la promozione della città nel suo insieme.

In fase di preparazione del piano, la cabina di regia (o il nucleo che poi diventerà la cabina di regia) ha il compito di studiare la veste grafica attraverso cui presentare il piano e i suoi contenuti espressi nella visione e con l'insieme di linee strategiche, obiettivi e azioni. A seconda delle condizioni locali, nel corso della fase di attuazione del piano strategico le funzioni della cabina di regia della comunicazione possono essere svolte da un ufficio apposito oppure essere attribuite alla struttura (ufficio, associazione, fondazione, ecc.) cui viene affidato il compito della gestione del piano strategico. In questo caso, il coordinamento delle attività di comunicazione si affianca alle funzioni di promozione, monitoraggio e aggiornamento periodico del piano strategico.

Nel corso dell'attuazione del piano la comunicazione deve essere mirata a sostenere la realizzazione delle azioni previste con messaggi rivolti verso l'interno a tutti i gruppi sociali e a tutto il territorio del piano. Verso l'esterno la comunicazione deve veicolare sia i principali indirizzi di sviluppo territoriale definiti dal piano, sia i benefici e le opportunità offerte a investitori e utilizzatori potenziali dalle principali azioni previste dal piano.

3.7.3 Gli strumenti di comunicazione da utilizzare

La realizzazione degli strumenti specifici di comunicazione deve essere subordinata alla traduzione delle linee strategiche, degli obiettivi e delle azioni del piano strategico in obiettivi di marketing, con la formulazione di messaggi mirati ai diversi pubblici che si intendono raggiungere, tanto all'interno dell'area del piano che all'esterno. Si tratta di comunicare sia la *visione* specifica della città, sia alcune azioni fondamentali che la rappresentano (un progetto o un evento di particolare rilevanza). Il messaggio deve essere chiaro, coerente con il prodotto sottostante, ed essere in grado di esprimere l'ambizione strategica del territorio anche quando è mirato su azioni puntuali. La costruzione di un messaggio efficace deve prevedere il coinvolgimento dei membri del *forum per lo sviluppo* o altro organismo e l'impiego di professionalità specifiche che sappiano porsi al servizio del *forum* stesso e non vogliano imporre le loro visioni particolari della città.

Una delle caratteristiche della comunicazione strategica è l'organicità, vale a dire la capacità di predisporre degli strumenti mirati a target anche molto specifici, senza tuttavia dimenticare la diffusione e la promozione della visione che si propone per l'intero territorio del piano. In particolare, occorre considerare che per organizzare un'efficace comunicazione del piano verso l'interno e l'esterno è fondamentale creare uno spirito di squadra fra il personale degli enti promotori coinvolto direttamente nella fase di attuazione del piano strategico.

Sul piano pratico gli strumenti di comunicazione da utilizzare per attuare le attività di comunicazione previste dal piano sono numerosi. Alcuni possono essere ritenuti degli strumenti da utilizzare in ogni caso, perché hanno costi di impianto e soprattutto di gestione accessi-

bili a qualsiasi ente locale in grado di preparare un piano strategico. È il caso, per esempio, di una sezione informativa inserita nel sito internet già esistente del comune principale che promuove il piano. In altri casi i costi di impianto e di gestione sono più rilevanti. Sarebbe buona norma valutare attentamente questi casi alla luce del principio richiamato in precedenza, quello di avviare solo iniziative di comunicazione che possono essere svolte con coerenza e continuità nel tempo.

Tra gli strumenti di comunicazione più ricorrenti (cfr. la figura 3.5) vi sono quelli indicati qui di seguito, per ognuno dei quali si presenta una breve descrizione.

1. *Incontri istituzionali*. La funzione degli incontri fra il personale chiave dei principali membri aderenti al *forum per lo sviluppo* o ad altro organismo e i professionisti e referenti del soggetto promotore serve a creare un positivo clima di collaborazione generale. Gli incontri istituzionali servono a divulgare a ogni livello le ambizioni e i contenuti attesi del piano, in modo tale da ottenere un'ampia responsabilizzazione del ruolo di tutti gli attori partecipanti.
2. *Conferenze pubbliche*. Anche nell'era di internet le conferenze sono strumenti insostituibili, soprattutto per suggellare l'impegno alla collaborazione reciproca tra istituzioni pubbliche e attori privati di una città. Sono da curare con particolare attenzione la conferenza di annuncio dell'avvio dei lavori di preparazione del piano strategico e la conferenza di presentazione del piano e di firma del *Patto dello sviluppo* a esso connesso.
3. *Sito internet, newsletter elettronica e cartacea*. Il sito internet dedicato (o le pagine nei siti dei comuni e degli altri soggetti che partecipano al piano) e la *newsletter* elettronica e cartacea hanno la funzione di mantenere vivo lo spirito di partecipazione e di condivisione alla base del processo, favorendo lo scambio di informazioni, idee ed esperienze sullo sviluppo strategico del territorio. Vista la pluralità dei soggetti coinvolti, sarebbe preferibile che il sito avesse un dominio autonomo, o che vi fosse un accordo, guidato dalla cabina di regia per la comunicazione, affinché i principali soggetti che promuovono il piano riportassero nei propri siti gli stessi contenuti.
4. *Video, brochure, pieghevoli*. Questi strumenti hanno la funzione di supporto visivo alle presentazioni del piano nel corso di eventi (mostre, fiere, convegni, incontri tra delegazioni, ecc.) sia di livello interno che esterno. In senso stretto, essi perseguono la funzione di costruire consenso attorno al piano promuovendo, in maniera chiara e coordinata, la visione e i singoli progetti del piano. Il pieghevole costituisce una versione snella della brochure, che può essere utilizzato sia nel corso dei convegni, convention di settore, meeting aziendali territoriali, sia durante momenti di promozione esterna cui i soggetti del *forum* decideranno di partecipare.
5. *Kit-promozionale*. Il kit-promozionale è il contenitore entro cui sono inserite le migliori selezioni grafiche, editoriali e pubblicitarie.

rie del territorio. Esso deve essere elaborato tenendo conto del fatto che i referenti sono *addetti ai lavori*, vale a dire importanti rappresentanti dei diversi settori (turismo, urbanistica, finanza, ecc.) che possono diventare futuri investitori.

6. *Marchio della città (city branding)*. Una delle operazioni più difficili della comunicazione, ma anche tra quelle potenzialmente più efficaci, è l'istituzione di un marchio territoriale, il *brand* della città, per il quale occorre definire gli aspetti grafici (*lettering*, ecc.) ma anche il relativo regolamento applicativo e manuale operativo. Contestualmente allo studio del marchio è opportuno pianificare la creazione di una banca dati di selezioni fotografiche, di immagini e simboli da utilizzare per la campagna stampa e la produzione degli strumenti di comunicazione. Vanno individuati in particolare elementi e immagini simboliche in grado di garantire la percezione della visione complessiva che il piano intende promuovere, anche attraverso la promozione delle azioni fondamentali del piano stesso. Se ben fatta, questa è una operazione che per quanto debba essere rivolta verso l'esterno, è capace di rafforzare l'immagine dell'area del piano strategico anche agli occhi del pubblico interno.
7. *Mostre*. L'organizzazione di una o più mostre per la promozione del piano strategico non dovrebbe essere intesa come una semplice esposizione di materiale informativo sulle azioni (cioè sui singoli progetti) che si ritrovano all'interno del piano. Si tratta piuttosto di attrezzare un luogo in cui il pubblico possa partecipare attivamente a incontri e dibattiti sul futuro della città, usando il materiale visivo e testuale del piano solo come spunto di partenza. La promozione della città e del suo territorio si realizza in una mostra se quest'ultima comunica in modo efficace le opportunità concrete offerte dalle azioni e il piano. Ciò richiede un progetto ben coordinato e strutturato, in grado di portare a sintesi tutto il lavoro svolto nel corso delle tre fasi principali del processo di pianificazione.

È buona regola utilizzare una combinazione dei diversi strumenti di comunicazione, di modo che sia possibile raggiungere simultaneamente tutti i target individuati nel corso dell'analisi diagnostica e delle analisi successive. Occorre creare adesione e condivisione verso il progetto strategico nel suo complesso per mezzo della creazione di interesse per le singole azioni contenute nel piano. Ciò è possibile sia in fase di preparazione del piano sia, e soprattutto, in fase di attuazione. La buona riuscita della comunicazione nella fase di attuazione dipende molto dai risultati raggiunti nelle due precedenti fasi fondamentali del processo (avvio e preparazione) poiché ciò che caratterizza una buona comunicazione è che essa nasca, cresca e si sviluppi insieme allo stesso processo di pianificazione.

IL PERCORSO DI COMUNICAZIONE PREVEDE DIVERSI EVENTI VOLTI A ATTIVARE L'INTERAZIONE CON GLI ATTORI

Prima fase

EVENTI

- *Forum di discussione con gli attori*: i forum saranno una prima occasione di consultazione degli attori istituzionali ed economico-sociali sul documento strategico, da costruire a partire da ambiti di discussione già esistenti, quali la conferenza dei comuni, il forum per l'innovazione, ecc.
- *Convegno La Regione urbana milanese vista da lontano*: il convegno sarà una prima occasione di riflessione pubblica promossa dalla Provincia e a cui chiamare attori/osservatori rilevanti che aiutino a guardare *da fuori* la regione urbana e le sue dinamiche, per lavorare sui confini della regione urbana milanese, sulle dinamiche e i fenomeni economici-sociali-politici che la stanno ridefinendo, sui processi di ri-territorializzazione in corso e sulle questioni che questi possono porre al percorso di pianificazione strategica, anche a partire dalla iniziativa di coordinamento delle province del Nord-Ovest, per confrontarsi in generale con la regione, il governo centrale e l'Unione Europea.

Seconda fase

EVENTI

- *Mostra sulle immagini della regione urbana e sulla progettualità strategica*: il secondo evento si propone di rendere pubblico e valorizzare l'impegno assunto dalla Provincia attraverso il percorso di pianificazione strategica sui temi della qualità della vita e dell'abitabilità/competitività. La mostra, alla quale la Triennale di Milano, è disponibile a offrire i propri spazi, avrà come obiettivo quello di esporre i contenuti della prima fase di lavoro (immagini e scenari) e di metterle in tensione attraverso la selezione delle azioni strategiche operata dall'*Atlante dei progetti, delle azioni e delle pratiche*.

Terza fase

EVENTI

- *Workshop delle azioni di qualità*: nella forma di veri e propri laboratori di co-progettazione o scambio e confronto di buone pratiche organizzabili in diversi luoghi della regione urbana e volti a costruire occasioni di confronto sui progetti strategici.
- *Convegno finale di presentazione del piano strategico*: il convegno sarà l'evento conclusivo del processo, in cui presentare pubblicamente e discutere il *Documento di piano strategico*, così come gli esiti dell'intero percorso. Sarà questa però non solo l'occasione per rendere conto dei risultati, ma anche per sancire l'avvio dei cantieri, e ad aprire una nuova fase strategica di attività della provincia.

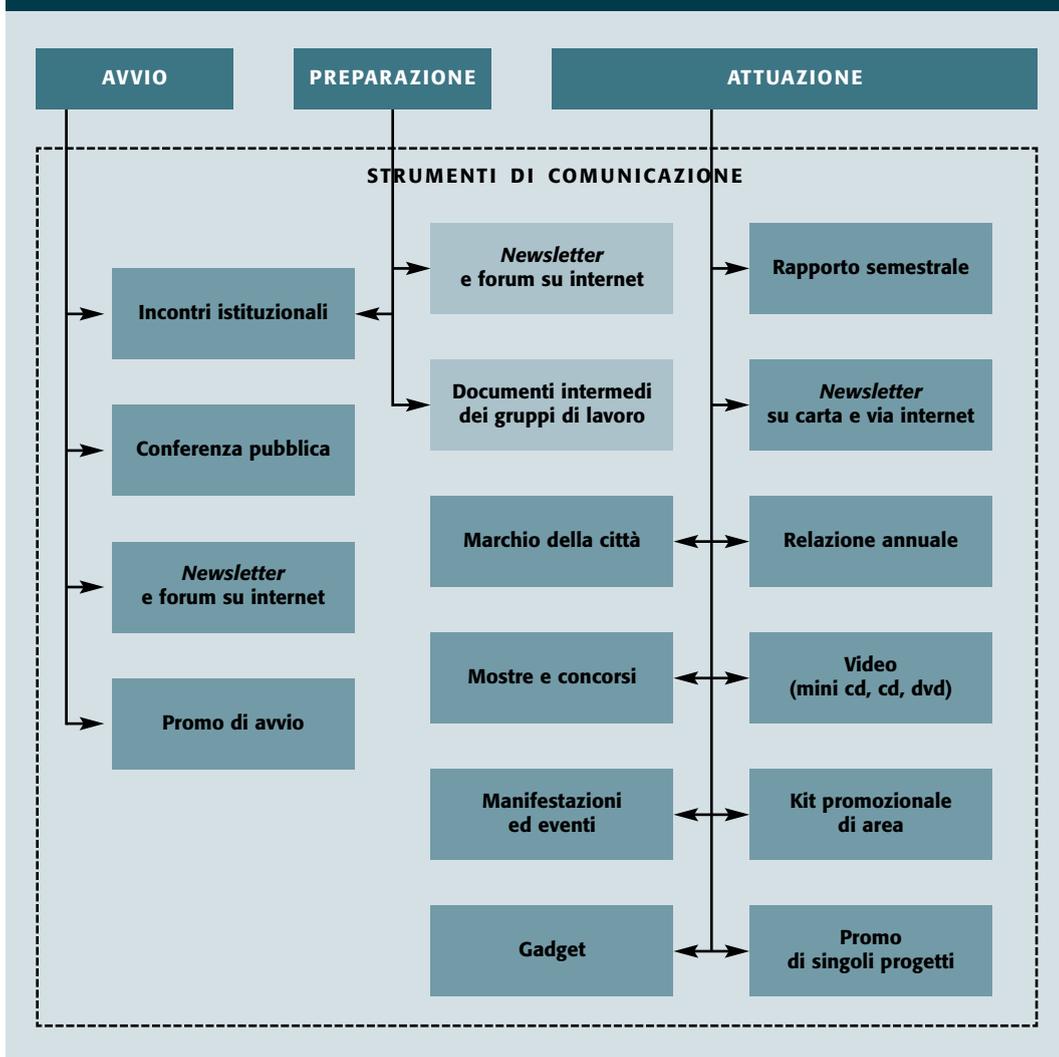
Inoltre, il processo è accompagnato da uno specifico progetto di comunicazione assegnato a Milano Metropoli: si tratta di un'agenzia della provincia nata dalla trasformazione di una precedente struttura istituita dai comuni del Nord Milano per i quali ha già curato la predisposizione di un piano strategico dell'area.

Le attività di comunicazione del piano di Venezia

Il coinvolgimento dei diversi attori del sistema locale coinvolti nel processo di costruzione del piano è stato favorito attraverso:

- la realizzazione di un sito web dedicato;
- la pubblicazione dei materiali relativi a ciascuna fase del progetto sul sito web del piano strategico;
- la diffusione di comunicati stampa;
- le presentazioni pubbliche del progetto;
- l'organizzazione di convegni e seminari;
- l'invio di lettera di invito personalizzate a mezzo posta e posta elettronica;
- l'invio di questionari sui temi oggetto di discussione;
- l'attivazione di un servizio di *newsletter*.

Figura 3.5 Gli strumenti di comunicazione nelle tre fasi principali del piano strategico



Le attività di comunicazione che hanno accompagnato il processo di pianificazione strategica della Spezia

Per favorire il processo di partecipazione e il coinvolgimento della cittadinanza, il piano strategico ha puntato molto sulla comunicazione e sull'utilizzo delle moderne tecnologie di informazione, soprattutto nella prima fase dei lavori, quando appariva maggiore il bisogno di sensibilizzare la *gente* all'utilità di avviare un piano strategico per il rilancio economico, sociale e culturale della città. L'amministrazione ha cercato di accrescere la trasparenza del processo e di facilitare la diffusione delle informazioni coinvolgendo contemporaneamente tutti i cittadini.

Nella fase di *start up* del piano, l'amministrazione ha inviato una *lettera a tutti i cittadini* per dare la massima visibilità all'iniziativa, invitando a una partecipazione attiva nei diversi *forum di sviluppo*.

È stato attivato a questo scopo un sito internet dedicato, con il duplice scopo di favorire da una parte la diffusione delle informazioni e della documentazione relativa al piano e dall'altro di attivare un canale diretto tra cittadino e amministrazione attraverso le mail per discutere, sollevare e richiedere informazioni su precisi argomenti.

La campagna di comunicazione volta a dare voce ai cittadini si è concentrata soprattutto nella prima fase con *lettere ai residenti*, dove venivano richieste opinioni sullo stato della città, proposte di miglioramento. È stato infine attivato un *info point* aperto al pubblico, anche in orari serali, in un luogo centrale della città, operativo fino alla conferenza del giugno 2000, dove ogni cittadino poteva comunicare e conoscere le attività del piano. Sono stati utili strumenti di comunicazione anche le assemblee di quartiere e i convegni specifici organizzati su ogni tema trattato.

La comunicazione, concentrata soprattutto nella prima fase del piano, è stata comunque elemento centrale anche nelle fasi successive. Con la ripresa della seconda fase e con la finalità di far comprendere al maggior numero di cittadini possibile il senso del piano strategico e i principali progetti in esso contenuti e di raccogliere idee e proposte, è stata ideata e realizzata, nel mese di ottobre 2004, una **campagna di comunicazione e ascolto**.

Alla definizione del progetto ha concorso quanto emerso della 1.000 interviste telefoniche realizzate su un campione di cittadini nel precedente mese di giugno, dal quale era emerso un soddisfacente grado di conoscenza del piano strategico (oltre il 38% degli intervistati). L'obiettivo della campagna è stato quello di arrivare a tutti attraverso una pluralità di strumenti: dall'attivazione di un numero verde, alla realizzazione di interviste telefoniche, al dialogo on line, passando per incontri pubblici nei quartieri. Nel mese di novembre, approssimandosi alla chiusura definitiva dei lavori (dicembre 2004), la campagna di ascolto con la città è proseguita, concentrando in modo particolare l'attenzione sul dialogo con i più giovani, i bambini e i ragazzi spezzini. Il sindaco infatti ha incontrato gli studenti presso il campus universitario o nelle biblioteche comunali.

Infine, a conclusione dei lavori, è stato allestito una struttura apposita presso una piazza centrale della città, con il duplice scopo di presentare pubblicamente i lavori conclusivi della seconda fase del piano e dare visibilità all'iniziativa.

Attuazione, monitoraggio e valutazione del piano strategico¹

4.1 Come impostare la fase di attuazione del piano strategico

L'attuazione del piano strategico è la finalità principale del processo di pianificazione strategica. Come abbiamo visto, ogni piano strategico è un prodotto complesso la cui attuazione non può essere posta a carico di una sola categoria di attori (per esempio, gli enti locali), ma richiede l'apporto costante nel tempo dell'insieme dei soggetti pubblici e privati che lo hanno messo a punto. Sotto il profilo operativo, l'attuazione del piano richiede il contributo delle seguenti figure:

- amministratori pubblici;
- decisori privati;
- dirigenti e quadri dei soggetti istituzionali pubblici e privati coinvolti;
- esperti interni ed esterni.

È inoltre indubbio che, dal punto di vista sostanziale, l'attuazione del piano è possibile solo con il supporto dell'opinione pubblica.

In questo capitolo porteremo l'attenzione sugli aspetti operativi dell'attuazione, dando in certo qual modo per acquisito il sostegno da parte dell'opinione pubblica locale. Chiariremo in particolare tre aspetti:

1. le condizioni per garantire continuità al piano;
2. la partnership per l'attuazione del piano;
3. la gestione della fase di attuazione.

4.1.1 Le condizioni per garantire continuità al piano

Se il fine della pianificazione strategica è, soprattutto per l'ente locale, l'innescare sul territorio di programmi e di singoli progetti che vanno nella direzione della visione generale che si intende realizzare, ogni singolo piano assume valore nella misura in cui è effettivamente utilizzato dai soggetti decisionali pubblici e privati come quadro di riferimento per le decisioni importanti.

Il valore del piano può dunque essere misurato nella capacità di generare decisioni e azioni che lasciano il segno nel lungo periodo sia sulla forma fisica del territorio sia sull'economia e sulla società locale.

1. Il materiale di questo capitolo relativo ai temi del monitoraggio e della valutazione è stato fornito dalla Rete delle Città Strategiche. Si tratta di un *work in progress* per costruire un quadro teorico e ipotesi operative per il monitoraggio e la valutazione dei piani strategici. Un primo rapporto sulle esperienze delle città strategiche in materia di monitoraggio e valutazione è disponibile sul sito web <http://www.recs.it>.

Va da sé che il piano strategico non è il punto di arrivo di una elaborazione tecnica che si esaurisce una volta stampato il documento finale, ma è uno strumento per assumere decisioni nel tempo in modo dinamico, anche con la modifica e l'aggiornamento periodico della lista di progetti a cui si attribuisce un valore strategico per lo sviluppo della comunità locale.

Occorre a tal fine dare continuità al piano come strumento di governo della città. La forte leadership politica, la partecipazione estesa, l'informazione e la comunicazione sono gli elementi fondamentali della fase dell'attuazione, che adeguatamente rafforzati e modulati possono aiutare il piano a sopravvivere nel tempo.

Nel passaggio dalle fasi di preparazione del piano strategico alla sua attuazione si realizza un analogo passaggio dalla partecipazione finalizzata alla formazione del piano alla partecipazione mirata alla gestione del piano stesso. In quest'ultimo passaggio l'ente locale maggiore continua a svolgere la funzione di leadership, ma è importante che non sia l'unico soggetto attivo. La mobilitazione degli attori per l'attuazione del piano non è fatta, formalmente, dall'ente locale promotore, ma dal soggetto tecnico scelto per gestire questa fase. Tale mobilitazione è innanzitutto finalizzata a rafforzare la conoscenza del piano strategico e ad ampliare il numero dei soggetti che si riconoscono nel progetto attraverso una adesione formale. Così si genera un clima favorevole alla creazione di partnership tra i soggetti pubblici e privati per la gestione e l'aggiornamento periodico del piano strategico e alla messa a punto di una o più partnership mirate all'attuazione di specifici progetti o programmi del piano.

Mentre nelle prime due fasi i soggetti proponenti il piano erano solo di tipo collettivo (enti locali e altre istituzioni pubbliche, associazioni di categoria, ecc.), nella fase di attuazione conviene puntare al coinvolgimento anche di singole imprese private. Ma non basta. Affinché il piano strategico assuma un vero ruolo di *governance* locale, la fase di attuazione deve vedere anche il lancio di iniziative di mobilitazione rivolte alla pubblica opinione, in particolare di quella interessata per ragioni di residenza e di interessi reali ai principali progetti previsti dal piano.

Gli elementi che consentono di garantire l'implementazione e la continuità nel tempo del piano strategico sono molteplici. Fra questi sicuramente prioritari sono:

- ancorare il piano strategico a progetti veramente importanti per la città, che pur sviluppandosi su un lungo arco temporale abbiano un valore intrinseco indiscutibile e riconosciuto;
- informare costantemente i soggetti coinvolti nella pianificazione nonché i cittadini su ogni fase e stadio d'avanzamento del percorso;
- operare incessantemente per allargare la rete dei soggetti coinvolti sia nei singoli progetti che nella definizione degli obiettivi strategici generali; tale allargamento di rete deve essere costantemente teso a travalicare i confini territoriali per avviare progetti con altre città, anche di altre regioni, per sviluppare reali politiche di sviluppo per aree vaste. Quest'ultimo obiettivo diventa oggi ancora più strategico, ove si constati come i grandi sistemi territoriali italiani ed europei (area metropolitana di Barcellona, Grand Lyon, i nascenti rapporti tra Torino e Milano in ambito fieristico) creano eccezionali opportunità di crescita per i comuni che li compongono.

L'esperienza dimostra che nella fase attuativa del piano è più difficile mantenere viva in modo adeguato la partecipazione al processo. Una volta prodotto e approvato il documento finale del piano e il patto dello sviluppo a esso collegato, si può verificare un calo di tensione progettuale per il venir meno di scadenze concordate trasversalmente tra i diversi attori partecipanti al processo. Sembra chiaro che se la partecipazione non si evolve in una qualche forma di collaborazione più stabile tra i soggetti finalizzata alla gestione del processo nel suo insieme o di alcune sue parti (le singole azioni del piano), essa si avvita su se stessa e perde linfa anche se le procedure della partecipazione sono reiterate nel tempo. Perciò, laddove possibile e a tempo debito, occorre fare evolvere la partecipazione in forme più o meno istituzionali di partnership (cfr. paragrafo 4.1.2).

Come abbiamo visto in precedenza, già nella fase dell'avvio del processo di pianificazione strategica si è costituita una prima forma di partnership tra l'ente locale, gli altri soggetti pubblici e i maggiori attori privati nel momento in cui insieme decidono di agire come committenti collettivi del piano strategico. Si tratta, in generale, di una partnership molto informale nella quale l'ente locale gioca un ruolo predominante, spesso non per volontà di protagonismo ma per la necessità di assumere una funzione al tempo stesso di indirizzo e di delega da un lato, e di garanzia e controllo dall'altro. Non appena possibile, però, il processo di pianificazione dovrebbe fissare come obiettivo la messa in cantiere di partnership formali con gli altri attori, in particolare con i soggetti pubblici e privati che hanno aderito alla costituzione del *forum per lo sviluppo* come soggetto di committenza collettiva del piano.

La naturale evoluzione del *forum per lo sviluppo* (o di altre forme organizzate di committenza e di rappresentanza degli interessi relativi

al piano strategico) è quella di una partnership pubblico/privato con finalità di gestione sul piano.

Un elemento critico per questa fase è la definizione di una struttura apposita (associazione, *urban center*, fondazione, agenzia, ufficio, ecc.) che consenta di seguire la gestione dell'attuazione del piano. Il ruolo di questo soggetto tecnico è fondamentale per assicurare il coordinamento tra le azioni delle varie partnership attuative. Deve essere in grado anche di svolgere compiti trasversali alle singole linee d'azione che richiedono un livello di coordinamento elevato come il monitoraggio e la comunicazione.

In generale, la struttura incaricata del coordinamento dell'attuazione del piano è lo stesso soggetto che ha svolto il compito di coordinamento nelle fasi iniziali del processo.

I programmi *magnete* come strumento di coordinamento del piano di Pesaro

Non è stato previsto alcun organo/ente responsabile dell'attuazione del piano, lasciando ai singoli project leader che hanno guidato i gruppi di lavoro l'impegno dello sviluppo dello stesso. È previsto un ruolo di regia e coordinamento da parte dell'*urban center* che si occupa di fornire indicazioni per lo sviluppo dei progetti. Tale attività si concretizza sia nel monitoraggio del piano sia nell'individuazione di modalità per la sua implementazione. In questo senso, sono stati individuati programmi sui quali focalizzare l'attenzione denominati programmi *magnete*; si tratta di 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.

Tuttavia varie città italiane, arrivate alla fase di attuazione del piano, hanno considerato opportuna l'adozione di nuovi modelli organizzativi per la struttura di coordinamento dell'attuazione, più adatti a facilitare il coinvolgimento degli attori esterni su un piano di parità, spesso mediante la creazione di un organo esterno. Questa per esempio è stata la scelta di Torino dove, dopo l'approvazione del piano strategico (29 febbraio 2000), è stata costituita l'Associazione Torino Internazionale (9 maggio 2000) per il coordinamento e il monitoraggio delle iniziative del piano strategico, il sostegno alla partecipazione degli attori e alla progettazione di nuove azioni strategiche, e per la comunicazione del piano. Nello stesso modo a Barletta, il Consiglio Comunale ha istituito un Ufficio del piano strategico, gestito da un responsabile del Comune, e ha approvato la proposta di costituzione di un'Associazione denominata *Barletta città arcobaleno*, cui è stato attribuito il compito di promuovere l'attuazione del piano strategico territoriale e di svolgere una costante opera di coordinamento, stimolo, monitoraggio e revisione del piano stesso.

Altre città quali Perugia e Treviso ipotizzano anche la creazione di uffici o di agenzie esterne per la gestione dell'attuazione del piano.

L'associazione non è il diretto attuatore delle azioni del piano, ma ha la funzione di sostenere la partecipazione e la discussione perché il piano sia attuato. Sono i soggetti responsabili delle diverse azioni, come indicato nel piano stesso, dal Comune di Torino alle imprese, organizzazioni e associazioni coinvolte, ad attuarle; compiti dell'associazione sono il monitoraggio, l'individuazione di azioni operative su campi specifici e, in alcuni casi, l'attuazione di azioni che non hanno soggetti responsabili identificati, almeno nella fase di *start up*, fino a che i progetti non hanno strutture organizzative proprie. Sugli obiettivi strategici nascono gruppi di lavoro formati da rappresentanti dei soggetti interessati che, nell'ambito delle attività dell'associazione e con il supporto dei suoi mezzi operativi, formulano strategie di azione, costruiscono linee guida o progetti e condividono informazioni. Esempi di attività svolte sulle diverse linee strategiche sono:

- la predisposizione di ricerche, come il posizionamento di Torino nella competizione europea; l'integrazione tra alta velocità, passante ferroviario e aeroporti di Torino Caselle e Malpensa; uno studio per lo sviluppo del settore congressuale e fieristico; l'*e-commerce* come fattore di sviluppo; la presenza di studenti/corsisti stranieri a Torino;
- l'attivazione di tavoli di lavoro specifici, alcuni coordinati direttamente da Torino Internazionale, altri da referenti nel campo; per esempio per il coordinamento delle relazioni internazionali dell'area metropolitana, la comunicazione e promozione della città, la promozione del design come eccellenza dell'area metropolitana, il coordinamento della pianificazione e gestione degli spazi verdi dell'area metropolitana, la creazione di un centro per la divulgazione scientifica, ecc.;
- la predisposizione di strumenti informativi che consentano lo scambio e la condivisione delle informazioni come sostegno alla partecipazione degli attori, come il sito internet e la newsletter di Torino Internazionale, il sito *Eco dalle città*, dedicato all'approfondimento di tematiche ambientali; la *Mappa dei progetti di area metropolitana*, costruita attraverso il dialogo diretto con i promotori delle azioni di trasformazione che contiene le schede di circa 250 progetti, consultabili *on-line*;
- la gestione della prima fase di attuazione di alcune azioni strategiche, come la Conferenza Metropolitana Torinese, il progetto *Torino wireless* per il potenziamento del distretto sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a Torino.

In generale la struttura tecnica di coordinamento svolge un ruolo cruciale nel presidio delle relazioni tra attori locali coinvolti nelle azioni del piano, e agisce come interfaccia privilegiata del piano strategico con il pubblico e gli interlocutori esterni. Laddove esiste il *forum per lo sviluppo* la struttura tecnica di coordinamento del piano svolge un ruolo di stretta collaborazione e agisce come supporto alle decisioni di gestione e di aggiornamento del piano nel suo complesso e delle singole azioni.

Sulla base dell'esperienza realizzata, il comune di Trento ha individuato alcune condizioni critiche da presidiare per il successo del piano strategico.

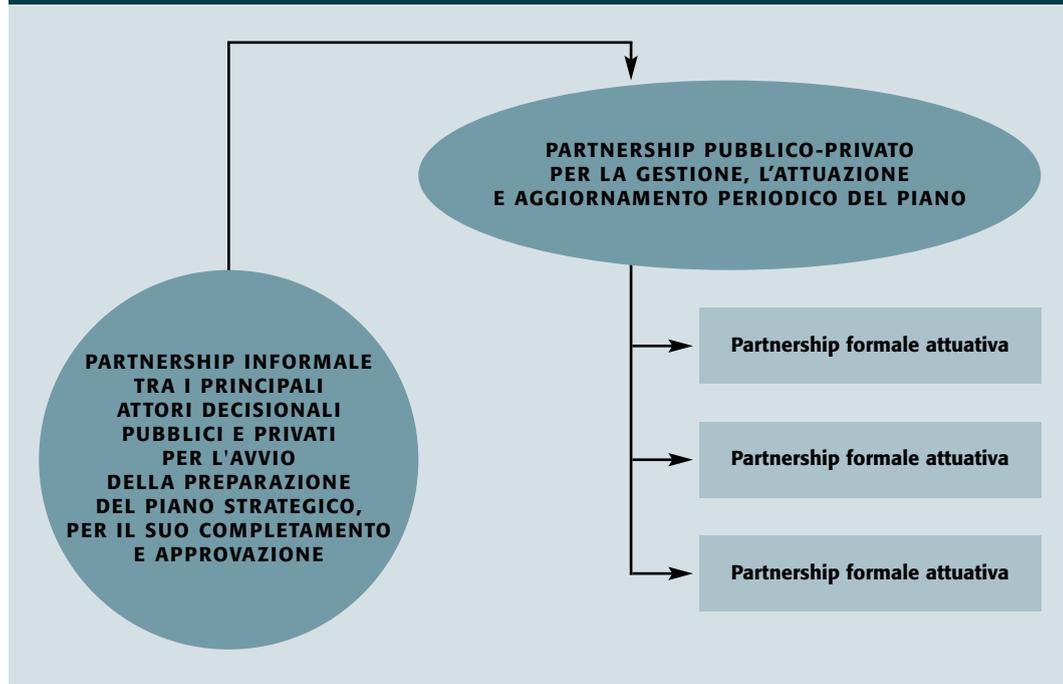
- In primo luogo, è necessaria una *forte e convinta leadership politica*, in grado di riprodurre costantemente la legittimazione dell'intero processo.
- È poi necessario un *costante e mirato investimento comunicativo*, perché senza un'adeguata visibilità il processo, nella percezione diffusa, rischia di non esistere o, quantomeno, di perdere legittimazione.
- Un aspetto cruciale è rappresentato dal *presidio delle dinamiche relazionali*, più che dei contenuti, del piano, che si realizza essenzialmente in quanto forma attiva di riproduzione di capitale sociale. È, quindi, necessario prestare la massima attenzione alle condizioni di contesto e alla continua manutenzione dei legami fiduciari attraverso i quali passa la percezione che una comunità ha di se stessa e dei propri obiettivi.
- Un ulteriore elemento critico è rappresentato dalla necessità di *gestire bene la relazione pericolosa fra livelli o strumenti settoriali di pianificazione*: il piano strategico non può essere la cornice decorativa entro la quale ratificare l'esistente, ma nemmeno il luogo della velleità nel quale ci si illude di sostituirsi alle categorie, agli apparati, alle consuetudini, alle dinamiche consolidate. È importante presidiare la relazione di interdipendenza fra linguaggi settoriali e competenze parziali.
- Un ultimo aspetto, anche molto importante è di *evitare di dedicare troppo tempo alla costruzione di un meccanismo teoricamente perfetto*, che in realtà non intercetta le attese, le convenienze, gli orientamenti effettivi del sistema di attori. Il pericolo è quello di realizzare un piano del tutto virtuale e ipotetico, *bypassato* poi dalle strategie emergenti ed effettive del sistema degli attori: con il rischio, per dirla con poche e chiare parole, di creare dei luoghi nei quali si discute (vissuti come tali) e dei luoghi, diversi, nei quali invece si decide.

4.1.2 Le partnership per l'attuazione del piano

Una volta approvato il piano strategico, si possono individuare ambiti idonei alla creazione di partnership di vario tipo (pubblico/pubblico o pubblico/privato) all'interno di alcune delle linee strategiche individuate od anche a livello di singoli obiettivi o singole azioni del piano. Esempi di ambiti e progetti idonei per nuove partnership possono essere i seguenti:

- la gestione di servizi di mobilità;
- la gestione di impianti sportivi;
- l'erogazione di servizi sanitari o sociali complessi per un territorio di area vasta;
- l'attuazione di progetti di comunicazione per il marketing urbano e territoriale;
- la costituzione di agenzie per l'attrazione di investimenti diretti dall'estero;
- la realizzazione di progetti bandiera definiti all'interno del piano strategico.

Figura 4.1 Le varie forme di partnership nel processo di pianificazione strategica



Se la partnership ha maggiori probabilità di essere una opzione concreta nella fase attuativa del piano, il passaggio dalle fasi di preparazione alle fasi di gestione e aggiornamento richiede anche una evoluzione delle modalità con le quali si attua la partecipazione. Durante la preparazione del piano si richiede un coinvolgimento diretto dei rappresentanti dei soggetti decisionali dell'area, meglio se organizzati in un organismo quale il *forum per lo sviluppo*. In concomitanza con l'approvazione del piano e l'avvio delle fasi di gestione, la partecipazione non deve diminuire, anzi deve essere estesa in due direzioni. Da un lato occorre lavorare alla partecipazione con l'inclusione di nuovi soggetti pubblici e privati disponibili a contribuire alla realizzazione delle azioni del piano. Dall'altro lato, occorre ampliare il supporto da parte della cittadinanza in generale nei confronti del piano strategico nel suo complesso e di alcune tra le azioni bandiera più suscettibili di toccare l'attenzione dell'opinione pubblica.

La creazione di partnership efficaci per l'attuazione del piano strategico è più robusta laddove si basa su esperienze esistenti di cooperazione e di collaborazione tra attori locali. Nella maggior parte dei casi in cui la pianificazione strategica ha avuto successo, cioè ha prodotto dei piani strategici ben fatti e ne ha avviato l'attuazione, il territorio aveva alle spalle anni di esperienze di collaborazione positiva fra enti, istituzioni e società civile. In questi casi si è trattato di fare evolvere una modalità già esistente di formazione delle decisioni tra soggetti pubblici e privati.

Le migliori esperienze di pianificazione strategica sono caratterizzate, non solo da una forte tradizione locale di partecipazione, ma anche dal fatto che i soggetti promotori si sono accuratamente preparati e hanno deliberato la predisposizione di adeguati strumenti di supporto alle decisioni collettive e di governo condiviso dell'attuazione del piano. Laddove ciò non è accaduto, le esperienze sono state meno positive sia per il processo che per il prodotto, al punto che in alcuni casi è difficile identificare dei risultati concreti ascrivibili al piano.

Una pluralità di organismi per dare attuazione al piano della Spezia

A differenza di altre istituzioni, che hanno costituito società o associazioni ad hoc per il monitoraggio e l'attuazione del piano, il Comune della Spezia ha dato vita a strumenti diversi, di governo condiviso, capaci di attuare il piano nei diversi campi di sviluppo individuati. È nata, quale risultato più evidente del lavoro di collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, l'agenzia pubblica di sviluppo Spedia spa, attraverso il rilancio di una società già esistente ma con scarse risorse finanziarie, individuata quale strumento più adeguato per la realizzazione dei progetti di natura economica. La sua riorganizzazione, attentamente valutata e studiata in sede di commissione, è stato il frutto delle decisioni concertate di tutti i soggetti, che hanno individuato Spedia quale soggetto adatto per il rilancio economico del tessuto produttivo locale, teso soprattutto a favorire lo sviluppo delle piccole imprese, che alla Spezia rappresentano quasi il 98% del totale. La società, mista a maggioranza pubblica, vede partecipi al suo interno gli enti locali, che hanno la maggioranza del capitale, i privati, le associazioni imprenditoriali, la banca cittadina e la fondazione locale, l'Autorità portuale e altri; ovvero tutti i soggetti che hanno partecipato, discusso e ricercato in sede di piano strategico le migliori soluzioni per favorire il rilancio della società, prospettato da tempo ma mai avviato per la difficoltà di trovare un consenso unanime su un unico progetto. Attualmente può dirsi concluso il progetto di riassetto societario e di ricapitalizzazione della società che è quindi in grado di poter svolgere il proprio ruolo di animatore economico e soggetto referente delle altre società di sviluppo locali ora impegnate per la crescita dei traffici commerciali, ora per la riqualificazione di particolari aree della città per insediamenti produttivi nel settore della nautica, ora attive nel favorire l'innovazione, di prodotto e di processo, delle imprese spezzine. Nell'ambito della formazione, e in particolare nella commissione che ha lavorato su questo tema, è scaturita la società ad hoc Promostudi scarl, per la gestione del primo polo universitario in città, anch'essa strumento di governo condiviso, questa volta però a favore del mondo della formazione. La società è partecipata da soggetti pubblici e privati che hanno fortemente creduto e sostenuto il progetto di un'università in città in sede di pianificazione strategica.

Si affiancano a queste altri strumenti di sviluppo, soprattutto nel comparto turistico e museale dove sono state costituite due società ad hoc, il Centro fieristico della Spezia srl, incaricato della realizzazione del primo polo espositivo polifunzionale della città, e la società Arti visive srl con il compito di gestire e organizzare la nuova importantissima struttura museale Centro di arte moderna, inaugurata nel maggio 2004 e destinata a diventare uno degli elementi di spicco del sistema turistico-culturale locale. Il sistema culturale e la valorizzazione del patrimonio storico e artistico presente in provincia hanno portato a individuare un nuovo soggetto, pubblico e privato, in grado di mettere a sistema l'offerta complessiva del territorio e coordinare le attività di promozione e gestione di alcuni servizi del sistema museale urbano. La proposta scaturita dai lavori del piano strategico prevede la nascita di due nuovi soggetti giuridici: una fondazione di partecipazione per la gestione di tutti i musei civici e un'associazione per la gestione delle attività del Teatro civico e del comparto dello spettacolo. Strumenti flessibili e in grado di concentrare una pluralità di risorse pubbliche e private, soprattutto con specifico riferimento alle numerose donazioni che sono state fatte al Comune della Spezia da parte di mecenati.

La chiusura della seconda fase del piano ha individuato nuovi strumenti operativi di attuazione delle linee strategiche, che sono in fase di costituzione o di progettazione.

Oltre alla proposta di riorganizzazione gestionale delle strutture culturali, si sta operando per la costituzione del Sistema turistico locale con altri comuni, la provincia e i privati del settore. Si sta lavorando per la costituzione di una società mista per la promozione e sviluppo del STL dei comuni del Golfo - Val di Magra e Val di Vara.

Nel campo del *welfare* si prevede di costituire un apposito Osservatorio quale strumento che consenta una completa analisi dei fenomeni sociali che investono il territorio al fine di attivare politiche di intervento rispondenti pienamente ai bisogni presenti.

Anche sui temi del *mercato del lavoro* si ipotizza la costituzione di un Osservatorio permanente in cui operino una pluralità di soggetti al fine di svolgere funzioni di monitoraggio e divenire sede di confronto sulle principali problematiche legate al mondo del lavoro.

Sono quindi stati messi in campo una pluralità di strumenti di governo condiviso e l'amministrazione ha fatto la precisa scelta di utilizzare questa pluralità di strumenti per dare attuazione al piano, integrandoli nel tempo e mettendoli in rete. Il Comune della Spezia e ora la provincia svolgono in questo complesso sistema un ruolo insostituibile di *regia*, integrando tra loro le diverse attività e attivando tutte le sinergie possibili. La scelta di fondo è stata quella di dare vita a strumenti per settore, lavorando poi a una cabina di regia unitaria. Questa strada scelta dal Comune della Spezia, sebbene differisca da altre esperienze di successo nel settore della pianificazione strategica, ha già prodotto oggi risultati positivi. La settorialità degli strumenti consente infatti di svolgere e portare a termine i compiti assegnati con maggiore flessibilità e snellezza operativa.

4.1.3 La gestione della fase di attuazione: una possibile lista di controllo

Per minimizzare la difficoltà di mantenere un adeguato livello di mobilitazione degli attori occorre che la gestione della fase attuativa sia fatta con un metodo molto attento a fissare *scadenze e prodotti* in modo tale da alimentare un coinvolgimento adeguato. Per *adeguato* non va però inteso un sistema assembleare permanente (che sarebbe inattuabile e comunque inefficiente), ma un coinvolgimento articolato su più livelli e modalità, mirato e rispettoso dei livelli istituzionali e decisionali di tutti gli attori che hanno un ruolo attivo nel processo.

Una efficace gestione della fase attuativa del piano strategico richiede, tra le altre, i seguenti tre aspetti da definire in sede di pianificazione del processo attuativo.

- *Fissare scadenze intermedie in cui il prodotto richiesto sia relativamente facile, cioè alla portata delle forze disponibili.* Qui non vi sono scadenze e prodotti predefinibili e rintracciabili in tutti i casi. Ogni piano è una storia a sé. Comunque la definizione di prodotti e scadenze rafforza l'elemento della coesione del gruppo dei soggetti promotori, contribuisce a creare fiducia e ha sul morale un effetto circolare di segno positivo: le idee positive si autoalimentano e crescono al punto da rendere possibile la presentazione entro la scadenza successiva di un secondo *prodotto* più elevato del primo e così via.
- *Sostenere il processo di pianificazione per mezzo di una organizzazione interna efficiente e di una chiara leadership.* Una seconda condizione necessaria è che la fase attuativa non sia sorretta da

una base di risorse alimentata da un numero di soggetti troppo ristretto o, peggio, dal solo ente locale. Per essere efficace la mobilitazione ha necessità di scadenze temporali e di risultati intermedi anche e soprattutto nella fase di attuazione del piano.

- *Operare una efficace azione di monitoraggio, di rendicontazione, di aggiornamento periodico del piano e di informazione dell'opinione pubblica.* Tutti concordano in genere sulla necessità di svolgere un monitoraggio del processo di attuazione del piano strategico. Appare meno chiaro chi dovrebbe fare il monitoraggio, con quali strumenti e soprattutto con quale finalità. Permane il rischio che il monitoraggio venga inteso, o svolto di fatto, come attività conclusa in sé stessa. Se così fosse, cioè se l'attività di monitoraggio fosse intesa come l'attività di esperti che scrivono dei rapporti per altri esperti che leggono i rapporti, sarebbe una attività autoreferenziale che quasi mai sarebbe in grado di focalizzare i veri problemi da superare e laddove anche lo facesse non troverebbe gli interlocutori per fare scattare le correzioni opportune. Il monitoraggio del piano è invece una attività tecnica a servizio degli amministratori pubblici e dei decisori privati che, nel loro insieme, sono chiamati a prendere le misure di aggiornamento e di modifica delle azioni già inserite nel piano e le decisioni relative alle eventuali nuove azioni da includere nel piano stesso.

L'utilizzo di una *lista di controllo* anche nella fase di attuazione è quanto mai consigliabile. Le finalità sono analoghe a quelle della lista di controllo utilizzata nella fase di preparazione ma, in questo caso, l'impiego di un tale strumento è ancora più indicato perché il successo di un piano strategico coincide con il successo della sua gestione. Le domande debbono coprire i punti critici del processo, ed essere poste da soggetti che hanno l'autorità non solo di ottenere risposte esaurienti in tempi adeguati, ma anche di intervenire con sanzioni o con premi per indirizzare l'attuazione verso la direzione voluta. Di seguito, si indicano alcune domande di carattere generale che potrebbero essere incluse in una lista di controllo da personalizzare con elementi specifici riscontrabili per ciascun caso.

Più che sulla formulazione letterale delle domande in sé, che deve essere adattata caso per caso, sembra utile esplicitare le finalità che le domande di seguito esposte sottendono. In ogni caso particolare le stesse finalità potranno apparire di maggiore o minore importanza, anche nel corso delle diverse fasi nelle quali passa l'attuazione del piano. Ovviamente non esiste una sola lista di domande per tutti i piani strategici; in ciascun caso concreto la lista di controllo dovrebbe essere aggiornata periodicamente per aggiornare il *focus* del monitoraggio solo sulle questioni più rilevanti. Tuttavia, riteniamo utile ragionare su una serie di questioni che possono fare emergere con il massimo anticipo possibile problemi che potrebbero intralciare il normale processo di attuazione del piano.

Una delle caratteristiche peculiari del pensiero e della pianificazio-

ne strategica è la ricerca preventiva di *ciò che potrà andare storto*, in modo da organizzare per tempo delle contromisure. Identificare con anticipo il sorgere di problemi attuativi andrebbe quindi visto come il risultato di un buon lavoro dei gestori, da far emergere e non certo da nascondere, come invece si potrebbe tendere a fare se si considerasse il piano come strumento di comunicazione di notizie necessariamente positive.

Vediamo ora quali possono essere le principali domande di una possibile lista di controllo per l'attuazione e il monitoraggio del piano strategico². Per ciascuna domanda chiariremo di seguito le finalità e le esigenze che è opportuno anticipare per evitare problemi in fase attuativa.

1. *Per l'attuazione del piano strategico si è decisa l'istituzione di un ufficio del piano o di un altro organismo (associazione, osservatorio, ecc.) sostenuto da risorse miste, cioè rappresentative del mix di soggetti che lo hanno elaborato e approvato?*

La domanda intende porre la questione della decisione che il comune maggiore deve prendere, d'intesa con gli altri soggetti partecipanti, sulla modalità operativa per dare inizio alla fase più importante, l'attuazione del piano.

2. *Visto il costo globale (risorse umane, finanziarie, strutture, ecc.) di gestione annuale della struttura di attuazione del piano, la quota a carico di soggetti diversi dal comune maggiore è di almeno il 25 per cento?*

La finalità è quella di ricordare che il coinvolgimento dei vari soggetti si deve manifestare non solo nella fase di preparazione ma anche in quella di attuazione e si deve esplicitare in una contribuzione sotto forma di apporti economici, di strutture, di servizi, o di personale. La soglia è ovviamente da definire caso per caso e nel tempo dovrebbe crescere, in funzione di un aumento progressivo delle contribuzioni dei privati.

3. *Esiste un riscontro che i punti di debolezza e le minacce per il futuro dell'area evidenziate dall'analisi diagnostica del piano abbiano avuto successivamente risposta attraverso le azioni proposte?*

La domanda è volta a ricordare che laddove il piano strategico è effettivamente concepito come uno strumento di pianificazione integrata si dovrebbero trovare connessioni dirette tra i problemi e le minacce evidenziate dalle analisi con i risultati positivi generati dalle azioni proposte dal piano.

4. *È previsto un bilancio economico e una relazione sullo stato di attuazione delle azioni previste dal piano strategico con periodicità almeno annuale?*

L'istituzione di un rendiconto annuale del piano ha la finalità di stabilire delle procedure standard di rendicontazione. Ciò può avere effetti positivi sia nel dare un indirizzo alla raccolta delle informazioni sia nel fare individuare in anticipo i progetti o i passaggi critici che più di altri tendono a sfuggire a una misurazione dei risultati.

2. Le domande base sono riprese da Formez, *L'ente locale attivatore di processi di pianificazione strategica partecipata*, 2006.

5. *Sono stati predisposti e sono applicati degli indicatori quantitativi per misurare lo stato di attuazione del piano attraverso le azioni inizialmente previste e attraverso eventuali nuove azioni ammesse all'interno del piano?*

Chiedersi se ci sono degli indicatori quantitativi ha lo scopo di porre il problema della misurazione dei risultati progressivamente raggiunti in tutte le aree di intervento del piano strategico. La domanda non intende incentivare l'utilizzo di indicatori quantitativi come prevalente modo di misurazione dello stato di avanzamento di un piano. Nella pianificazione strategica non tutto ciò che può essere contato conta e non tutto ciò che si può contare è importante. Tuttavia alcuni indicatori quantitativi possono essere considerati dei punti di riferimento per il monitoraggio delle azioni e dei risultati del piano.

6. *C'è una copia del piano completo e aggiornato o una versione sintetica sulla scrivania di tutti i decisori e dei loro principali collaboratori, sia all'interno del comune maggiore che ha promosso il piano sia all'interno dei soggetti pubblici e privati che lo hanno sottoscritto?*

La finalità della domanda è quella di verificare il grado di conoscenza e familiarità del piano, sia pure a livelli diversi, in tutti i livelli decisionali e operativi delle strutture pubbliche e private che partecipano, e l'esistenza di un collegamento tra le decisioni assunte dai diversi soggetti istituzionali partecipanti al piano e le azioni in esso previste.

7. *Quando si deve decidere di una questione rilevante per il futuro dell'area urbana il piano viene considerato?*

8. *Gli investimenti maggiori dei soggetti pubblici e privati dell'area sono fatti per assecondare quanto il piano prevede?*

Le domande 7 e 8 ci ricordano che il piano strategico dovrebbe ispirare od essere considerato in tutte le decisioni importanti. In alcuni casi è possibile che una decisione progettuale di rilievo possa maturare solo per ragioni interne. Anche in questi casi sarebbe bene ricercare un collegamento con gli indirizzi del piano per un processo di sostegno circolare dal piano alle azioni e dalle azioni (previste e nuove) al piano.

9. *Nel caso di più comuni aderenti, le azioni pubbliche immediate previste dal piano trovano riscontro omogeneo nei documenti di programmazione (Rpp, Peg, bilanci) di tutti i comuni?*

La domanda focalizza l'attenzione sul rapporto tra piano strategico e altri strumenti di pianificazione delle amministrazioni pubbliche. È fondamentale porsi il quesito se esiste un nesso concreto tra le principali previsioni di spesa dei comuni aderenti al piano e le azioni (opere pubbliche, investimenti, programmi e progetti) previste dal piano stesso. Sarebbe opportuno che ci si interrogasse anche sulla esistenza di un indirizzo omogeneo tra gli investimenti localizzati sul territorio da parte dei maggiori soggetti privati sostenitori del piano e le opere pubbliche previste dal piano.

10. *Il piano ha stimolato una politica di fiscalità locale (Ici, ecc.) omogenea dei comuni aderenti?*

Nel caso auspicabile di un piano strategico che coinvolge più di un comune, occorre chiedersi se i diversi enti locali hanno colto l'occasione di partecipare volontariamente a un unico strumento di pianificazione per definire insieme anche una politica di fiscalità locale omogenea sul piano territoriale, magari con l'obiettivo di un riequilibrio del carico fiscale rispetto a eventuali disomogeneità sotto il profilo della dotazione di servizi.

11. *Sono state stabilite le modalità e la frequenza (almeno semestrale) di un confronto tecnico periodico tra le azioni previste dal piano e le norme del Prg (o, se esistente, del piano strutturale) del comune maggiore e degli altri eventuali comuni che hanno sottoscritto il piano?*

È indispensabile istituire una procedura che obblighi al confronto periodico tra piano strategico e piani urbanistici attraverso i principali soggetti decisionali ed eventualmente anche tra esponenti del rispettivo personale tecnico. Tali incontri con una procedura formalizzata creano l'opportunità di rafforzare l'importanza del merito che si deve dibattere e di rendere più produttivo il confronto tra soggetti tecnici che spesso operano da tempo all'interno della medesima struttura.

12. *L'attuazione delle azioni previste dal piano è considerata come un elemento influente per misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi annuali, e quindi per la corresponsione degli eventuali incentivi economici previsti per il personale, da parte dei diversi soggetti pubblici e privati che partecipano al piano?*

La finalità della domanda è quella di esplicitare il nesso tra l'attuazione del piano strategico e il raggiungimento degli obiettivi in primo luogo per ciascuno dei dirigenti dell'ente locale coinvolti. I dirigenti dovrebbero avere modo di identificare in modo diretto alcuni obiettivi loro attribuiti con obiettivi e azioni del piano strategico. Per quanto la parte variabile delle retribuzioni pubbliche connessa al raggiungimento degli obiettivi sia limitata, per i dirigenti dovrebbe essere evidenziato il loro contributo all'attuazione del piano strategico, sia con incentivi economici sia con benefici di altra natura (menzioni, premi, riconoscimenti pubblici, ecc.). Stesso tipo di collegamento ai sistemi incentivanti del personale dovrebbe esistere all'interno delle strutture private partecipanti all'attuazione del piano.

13. *Quando i sindaci e gli altri principali soggetti pubblici e privati presentano l'area urbana in campo nazionale o internazionale si riferiscono alla visione indicata dal piano come ideale da raggiungere entro una certa data?*

Ogni città è oggetto di frequenti presentazioni indirizzate a soggetti pubblici e privati nazionali e stranieri. La finalità della domanda è quella di verificare la capacità del piano strategico di fornire una visione condivisa, comunicata coerentemente sia dagli

amministratori pubblici sia dai soggetti privati. Si dovrebbe porre l'obiettivo di verificare anche quale immagine di città è presentata dagli operatori che ancora non aderiscono formalmente all'entità di gestione del piano, cogliendo l'occasione di tale verifica per proporre loro una eventuale adesione tra i soggetti promotori.

14. È previsto un rinnovo periodico (per esempio, annuale) degli indirizzi stabiliti dal piano e un conseguente rinnovo della sottoscrizione delle sue finalità?

La finalità di una domanda di questo genere è motivata dalla necessità di avere un riscontro oggettivo sulla continuità del supporto alla visione prospettata dal piano strategico. Il riscontro può assumere diverse forme quali per esempio l'atto volontario di una firma (oppure di una votazione, di una sottoscrizione, ecc.) in calce a un documento di indirizzi che espliciti gli orientamenti di sviluppo dell'area. Laddove è stato firmato il *Patto dello sviluppo dell'area* si potrebbe indicare la procedura del rinnovo della firma di tale patto ogni anno con l'apporto di eventuali modifiche al testo del patto e/o alla lista delle azioni del piano che fanno da contenuti sottostanti all'accordo di sviluppo locale.

15. È stato istituito un comitato scientifico o altro organo separato dai soggetti decisionali pubblici e privati del piano con il compito di esprimere una valutazione indipendente sullo stato di attuazione del piano?

Uno spirito critico del tutto indipendente è difficilmente esercitabile da coloro che sono coinvolti giorno per giorno nell'attuazione del piano strategico, i quali possono cadere nell'errore di sminuire i problemi e di accentuare i risultati ottenuti. La finalità di questa domanda è quella di verificare in che modo si esercita la funzione di osservazione indipendente sullo stato di attuazione del piano, indispensabile soprattutto nel medio e lungo periodo.

4.2 L'importanza del monitoraggio, della rendicontazione e della valutazione del piano strategico e dei progetti

4.2.1 Definizione di monitoraggio, rendicontazione e valutazione

In molte delle esperienze di *pianificazione strategica* sviluppate dalle città italiane è evidente l'esigenza di *monitoraggio*, *rendicontazione* e di *valutazione* dei processi attivati. Tuttavia, il significato attribuito a questi tre termini cambia in base al contesto individuato, ovvero a seconda delle motivazioni e dell'utilizzo delle informazioni raccolte. È necessario, quindi, focalizzare la nostra attenzione su tali termini evidenziando le differenze e le principali relazioni.

Il monitoraggio

In generale, l'attività di *monitoraggio* si riferisce all'analisi di indicatori di risultato, capaci di descrivere e qualificare i processi di cambiamento in atto, attribuibili all'attuazione del piano strategico, e lo stato di avanzamento di singole azioni e interventi specifici. Il monitorag-

gio è spesso caratterizzato da una misurazione regolare, ripetuta nel tempo, delle principali componenti nelle quali sono articolate le azioni previste dal piano strategico. Il monitoraggio è fatto da esperti e funzionari che producono dei rapporti che vengono letti da altri esperti e funzionari per avere una visione dettagliata dello stato di preparazione e attuazione di ogni singolo progetto del piano e del piano nel suo insieme;

La rendicontazione

Sulla base delle informazioni acquisite nel monitoraggio, l'attività di *rendicontazione* consiste nella produzione di descrizioni, analisi e soluzioni alternative di intervento da indirizzare ai decisori pubblici e privati che hanno commissionato il piano strategico. Per questioni di ordinaria amministrazione una attività di monitoraggio dovrebbe essere più che sufficiente a governare il regolare processo di attuazione del piano. Tutto dovrebbe essere preso in esame, ma la gran parte delle questioni relative all'attuazione delle azioni non dovrebbe superare il filtro ordinario del monitoraggio e degli eventuali interventi correttivi che rientrano tra i doveri e poteri dei responsabili di ogni singola azione.

Invece, è necessario che siano prontamente segnalati i problemi che possono metter in forse l'esito di una azione bandiera del piano o di un gruppo di azioni ordinarie concentrate su un determinato obiettivo. Pertanto, la rendicontazione è tanto più utile quanto è tempestiva rispetto ai problemi che intende affrontare. L'attività di rendicontazione deve essere altamente selettiva (poche segnalazioni sono meglio di tante) per consentire ai decisori di concentrarsi solo su questioni effettivamente rilevanti per il buon fine del piano strategico nel suo complesso.

La valutazione

La valutazione, invece, punta sulla misurazione di fenomeni più complessi, spesso legati agli obiettivi definiti ex-ante per i processi e le azioni del piano strategico, senza tralasciare gli effetti, impatti e risultati conseguiti, anche se inattesi. La valutazione cerca di misurare il raggiungimento degli obiettivi strategici sia di contenuto (per esempio la realizzazione della visione per il territorio definita nel piano) sia di processo (per esempio la promozione del partenariato o i miglioramenti del sistema del *governance* locale). Oltre la misurazione dei fenomeni rilevanti (spesso difficile a causa della complessità dei fenomeni e dei tempi lunghi necessari alla realizzazione di cambiamenti significativi), la valutazione cerca di identificare e spiegare i fattori che hanno inciso sui fenomeni misurati.

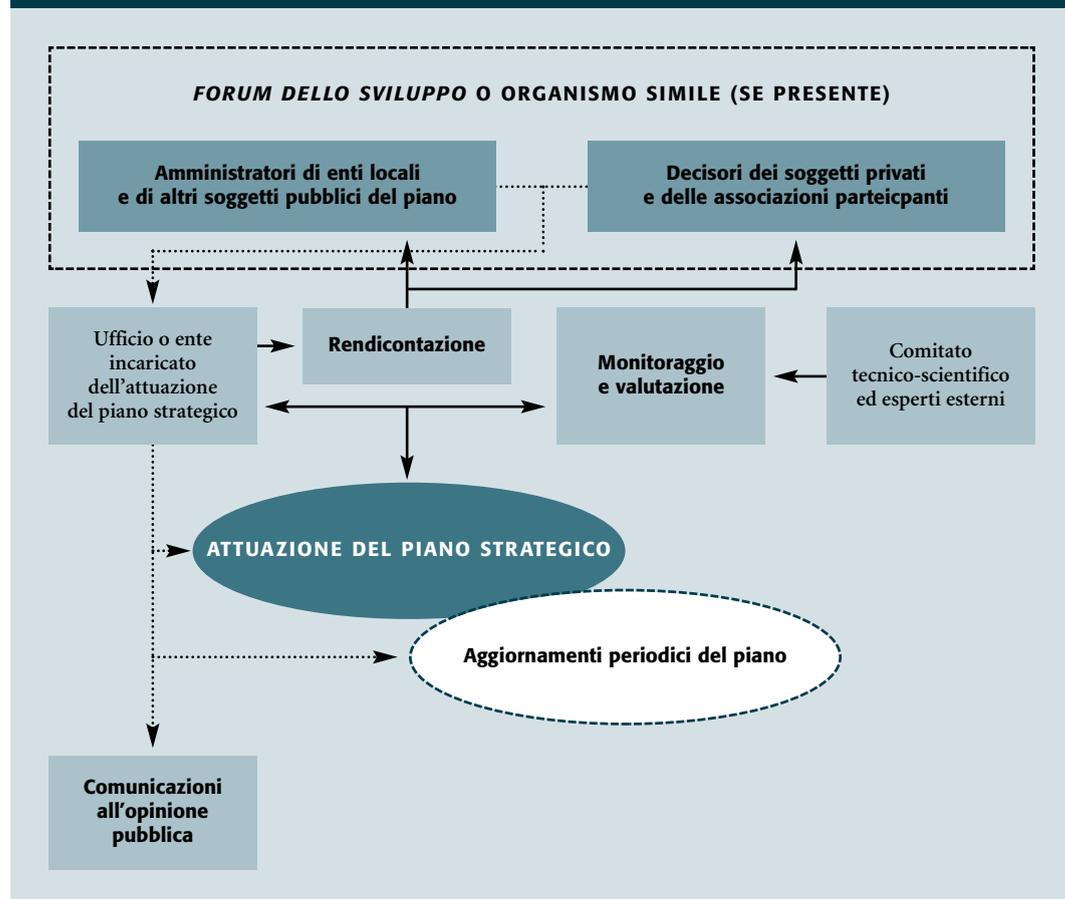
Il rapporto tra monitoraggio, rendicontazione e valutazione

Le esperienze di numerose città mettono spesso in evidenza incoerenze tra processi di monitoraggio, di rendicontazione e di valutazione, in genere riconducibile alla difficoltà di definire chiaramente le tre attività. Per impostare processi di controllo efficaci è molto

importante capire che la valutazione richiede un effettivo collegamento con le attività di monitoraggio e rendicontazione: la progettazione delle tre attività deve essere integrata sin dall'inizio. Un sistema di monitoraggio (articolato nelle tre attività sopra descritte) incentrato su un set di indicatori quantitativi e qualitativi e sullo stato di avanzamento dei singoli progetti dovrebbe essere in grado di raccogliere informazioni utili anche alla valutazione degli esiti complessivi del piano strategico. In altri termini, il sistema di monitoraggio deve misurare non solamente l'andamento dei singoli processi, ma anche il contributo che portano al raggiungimento degli obiettivi strategici del piano.

Le relazioni tra queste diverse componenti della fase di attuazione è evidenziata nella figura 4.2.

Figura 4.2 Relazioni tra monitoraggio, rendicontazione e comunicazione all'opinione pubblica nel processo di attuazione e aggiornamento periodico del piano strategico



4.2.2 Le motivazioni per monitorare, rendicontare e valutare

L'attuazione dei piani strategici deve essere monitorata nel tempo in modo costante per consentire di raccogliere da parte dei soggetti deputati alla gestione del piano le informazioni necessarie a descrivere lo stato reale di attuazione rispetto alle attese. Il monitoraggio è, quindi, finalizzato alla raccolta delle informazioni dettagliate sui singoli progetti che compongono il piano strategico, così come sullo stato di realizzazione delle singole azioni raggruppate per obiettivi e linee strategiche. In definitiva, dalle informazioni raccolte attraverso l'attività di monitoraggio ci si attende di conoscere la permanenza o meno della validità della visione stabilita inizialmente.

I rapporti di monitoraggio sono dunque i *mattoni* con i quali è possibile costruire i successivi rapporti di rendicontazione indirizzati ai singoli decisori e agli organi di governo dei diversi soggetti pubblici e privati che hanno promosso il piano. A partire dai rapporti di monitoraggio e di rendicontazione i committenti del piano possono focalizzare i temi, i progetti e le aree territoriali sulle quali è eventualmente necessario intervenire con aggiornamenti e revisioni dell'impostazione del piano, con l'introduzione di nuove iniziative o con l'abbandono di azioni già intraprese.

L'attività costante di monitoraggio e rendicontazione deve mirare a costituire una base informativa sufficiente per assumere le decisioni relative agli aggiornamenti necessari sia dell'impostazione della visione del piano sia dei contenuti operativi, cioè delle singole azioni o dei singoli progetti nei quali il piano è articolato. In questo senso le attività di monitoraggio e di rendicontazione sono lo strumento necessario per operare una gestione dinamica nel tempo del piano strategico. Infine, dai rapporti di monitoraggio e di rendicontazione si possono selezionare le informazioni per la preparazione delle comunicazioni periodiche sullo stato di attuazione del piano strategico da indirizzare all'opinione pubblica interna ed esterna all'area del piano stesso.

Le attività di *valutazione* possono riguardare sia il piano strategico nel suo insieme sia i singoli progetti che lo compongono. Nel caso del piano la valutazione si esercita a partire dalla fase di preparazione del piano e prosegue nel corso dei lavori di consultazione e di approvazione del piano, fino alla fase di gestione e di aggiornamento periodico del piano stesso. In tutte queste fasi l'oggetto della valutazione è costituito, da un lato dalle relazioni tra visione, linee strategiche e obiettivi, e dall'altro lato dalla corrispondenza e dalla adeguatezza delle proposizioni del piano rispetto alle domande poste dall'indagine diagnostica.

L'insieme delle attività di monitoraggio e rendicontazione da un lato e di valutazione dall'altro lato costituiscono due aspetti chiave nel processo di pianificazione strategica. Le interazioni tra questi due gruppi di attività trasformano il processo di pianificazione strategica costituito dalle tre fasi principali (identificazione dei problemi; elaborazione del piano; attuazione delle decisioni) in un processo circolare virtuoso che permette all'ente locale di apprendere dalla propria esperienza e di affrontare sfide di spessore sempre maggiore. Perciò,

un'impostazione adeguata delle modalità di controllo, sin dall'inizio del processo, favorisce tutte le attività associate alla definizione e alla realizzazione del piano. Peraltro la pianificazione strategica intesa come processo partecipato e condiviso assegna un'importanza particolare al monitoraggio, alla rendicontazione e alla valutazione, e li rende strumenti utili se non indispensabili per l'attuazione del piano. Infatti, in un sistema locale le attività di controllo servono a garantire un flusso continuo di informazioni agli attori coinvolti nei processi di attuazione delle politiche e dei progetti indicati dal piano. In questo senso, possiamo affermare che le motivazioni a svolgere il monitoraggio, la rendicontazione o la valutazione del piano strategico sono riconducibili alle seguenti esigenze di fondo:

- *trasparenza e rendicontazione*, principio attraverso il quale si rendono visibili i processi e i suoi risultati ai diversi portatori di interessi al fine di rafforzare la fiducia, la credibilità e l'autorevolezza degli attori responsabili, e permettere un maggiore coinvolgimento dei diversi soggetti che si intende fare partecipare attivamente al processo;
- *apprendimento*, fattore che ha attinenza con gli esiti diretti e indiretti delle azioni previste dal piano strategico, in modo da consentire all'ente locale e a tutti gli altri soggetti che promuovono il piano, di decidere in un secondo momento eventuali modifiche nei contenuti delle azioni del piano, o anche l'annullamento di certe azioni e l'introduzione, se necessario, di nuove azioni singole o nuovi gruppi di azioni (nuovi obiettivi).
- *aggiornamento della strategia*, componente essenziale di ogni piano, attuabile soltanto in presenza di adeguati canali informativi sulle singole azioni del piano. Sia chiaro che l'aggiornamento della strategia compete ai decisori istituzionali locali che hanno promosso il piano in collaborazione con i principali soggetti privati. Pertanto la direzione del piano ha il solo compito della predisposizione delle proposte di aggiornamento della strategia sulla base delle informazioni raccolte con l'attività di monitoraggio, sintetizzate nell'attività di rendicontazione ed elaborate nell'attività di valutazione.

Per quanto riguarda il principio della *trasparenza e rendicontazione*, l'importanza accordata al monitoraggio e alla valutazione del piano strategico è spesso riconducibile alla necessità dei promotori dei processi di pianificazione strategica, di rendere visibili i risultati di una pratica partecipativa e concertativa in genere molto impegnativa sia per gli organizzatori sia per i partecipanti per le risorse che vengono richieste (tempo, mezzi finanziari, strutture, personale, ecc.). In diverse città in cui si sono sperimentate delle attività di monitoraggio, rendicontazione e valutazione dei piani strategici è emerso che queste attività possono assicurare la visibilità dei risultati raggiunti, rafforzare la credibilità del processo e l'affidabilità dell'amministrazione pubblica promotrice.

Il monitoraggio come strumento di *trasparenza e rendicontazione* nel piano di Firenze

L'attività di monitoraggio è presentata regolarmente all'assemblea di Firenze 2010 (ogni 4-5 mesi, in rapporti dal titolo *stato di avanzamento dei progetti del piano strategico*) ed è un utilissimo momento per mantenere alta l'attenzione sul progetto. Questi rapporti periodici sono redatti sotto la supervisione del comitato scientifico e in collaborazione con i coordinatori dei singoli gruppi di progetto/lavoro. Di più. Nel febbraio 2004 sono stati presentati i primi risultati dei progetti nell'ambito di una iniziativa pubblica dal titolo *Le città cuore d'Europa* con la quale tra l'altro è stata messa a confronto l'esperienza fiorentina con altre esperienze italiane ed europee. Tale iniziativa ha inoltre visto un convegno di apertura, due settimane di seminari tematici, una mostra di tutti i progetti del piano e una mostra itinerante di una selezione di questi.

La rendicontazione pubblica dei risultati raggiunti del piano di Treviso

È in corso di realizzazione una sezione del portale del piano dedicata al sistema di monitoraggio, che permette di capire a che punto è l'attuazione del piano, sia in termini aggregati (asse, azione o progetto strategico) che di singolo intervento, e al sistema di valutazione di misurare il livello di efficienza ed efficacia dei singoli progetti. Il lavoro svolto finora è stato reso pubblico attraverso due convocazioni degli Stati Generali. Sono stati inoltre pubblicati i seguenti volumi:

1. *L'Europa si incontra a Treviso. L'esperienza internazionale della pianificazione strategica.*
2. *Riformare il modello trevigiano? Dai valori alle dinamiche territoriali, economiche e aziendali. La percezione degli imprenditori.*
3. *La Marca vissuta. Le dinamiche del benessere e della qualità della vita nella provincia di Treviso.*
4. *Sviluppo, competizione, sostenibilità. Una proposta per la provincia di Treviso.*
5. *I figli del benessere. Identità e valori dei ragazzi e ragazze della Marca trevigiana.*

Per quanto riguarda l'*apprendimento*, tutte le città con un'esperienza pratica o progettata in materia contano di acquisire dagli esiti del monitoraggio, della rendicontazione e della valutazione, informazioni utili a possibili correzioni e miglioramenti in itinere dei processi di sviluppo avviati. Così mirano a disporre di analisi della coerenza tra progetti, a realizzare analisi costi/benefici del processo di piano, e a procedere a una revisione dei contenuti del piano. In particolare, valorizzano la possibilità di valutare l'impatto delle politiche promosse dal piano sulla governance locale. Nello stesso tempo, ritengono importante una identificazione dei fattori che limitano la realizzazione dei singoli interventi promossi rendendo possibile così l'intervento per un loro superamento. In questo modo, una delle funzioni chiave della valutazione consiste non solamente nel rilevare e mettere in evidenza lo svolgimento dei processi e gli esiti conseguiti, ma anche di analizzare e interpretare questi risultati per fornire indirizzi utili per il futuro.

Resta inteso che nello svolgimento delle attività di monitoraggio,

di rendicontazione e di valutazione del piano, il processo di *apprendimento*, pur partendo dalla stessa base informativa, può condurre a risultati differenziati a seconda dei soggetti coinvolti, segnatamente:

- amministratori pubblici e responsabili degli attori privati coinvolti;
- dirigenti e funzionari;
- consulenti interni ed esterni;
- osservatori esterni.

L'esito della revisione e dell'aggiornamento del piano strategico dipende non tanto dalle singole esperienze di *apprendimento* che vengono svolte dalle categorie sopra menzionate, quanto dalle relazioni che esse instaurano (o non instaurano) tra loro nel corso dell'attività di valutazione. Sembra ragionevole attendersi *apprendimenti* differenti e contrastanti laddove la valutazione è fatta in modo separato e indipendente dai diversi soggetti. Per minimizzare tale rischio può essere sufficiente stabilire delle procedure standard per la conduzione congiunta delle attività di valutazione o almeno prevedere dei passaggi istituzionali di confronto operativo sui risultati intermedi delle attività di monitoraggio e valutazione.

La valutazione del piano di Torino come strumento di apprendimento

Nella valutazione del piano strategico di Torino, partendo dalla raccolta delle informazioni sugli esiti ottenuti dalle attività del piano in diversi settori e del modo in cui le stesse attività sono state sviluppate, i ricercatori hanno fornito dei suggerimenti utili rispetto ai temi prioritari da trattare nel prossimo piano strategico.

I temi riguardano, da un lato, quelli sui quali è possibile la costruzione di coalizioni e, dall'altro, quelli che consentono il coinvolgimento degli attori che oggi appaiono meno presenti nel network. L'esperienza passata mostra che i settori nei quali si sono ottenuti i maggiori successi sono le infrastrutture, le politiche culturali e la ricerca e il trasferimento tecnologico. Al contrario appaiono meno positivi i risultati nel settore della formazione del capitale umano, della protezione e valorizzazione dell'ambiente e della coesione sociale. Tuttavia, sostenendo un maggiore coinvolgimento delle Università e degli altri soggetti (anche internazionali) che operano a Torino nel campo delle risorse umane, la crescita della cooperazione fra i comuni dell'area per le politiche ambientali, uno sviluppo del settore non profit che rappresenta ovunque il principale attore delle politiche di coesione sociale, si potrebbero avere effetti positivi su tali settori.

In questo modo il monitoraggio e la valutazione possono essere potenti strumenti sia per lo scambio d'informazione utile a sostenere le attività concrete del piano, sia per rafforzare le relazioni tra gli *stakeholder*.

4.2.3 Aspetti caratterizzanti le attività di monitoraggio, rendicontazione e valutazione di un piano strategico

Affrontare il tema del monitoraggio, della rendicontazione e della valutazione all'interno dei processi di pianificazione strategica, può risultare utile per sviluppare delle riflessioni sulle finalità del processo, sui risultati attesi e sui meccanismi di pilotaggio nella fase di

implementazione. L'impostazione e lo svolgimento delle tre attività menzionate sono fortemente influenzati dalle peculiarità della pianificazione strategica che la differenziano dalle altre forme di pianificazione tradizionale (cfr. il capitolo 1).

In primo luogo, il monitoraggio e la valutazione sono caratterizzati dalla complessità e dall'articolazione che, nelle varie situazioni locali, qualificano il piano strategico come documento di programmazione dello sviluppo.

I piani strategici sono costruiti intorno a processi che hanno esiti differiti, indicano obiettivi di *policy* diversi e coinvolgono gli attori in giochi a elevata complessità interistituzionale e interorganizzativa. Le coerenze tra le azioni sono previste, ma spesso non adeguatamente analizzate, poiché non si tratta di documenti tecnici, ma di operazioni di prospettiva e di ampio respiro. Peraltro, un aspetto ancora poco discusso della pianificazione strategica è l'alto livello di incertezza degli effetti dei processi di pianificazione strategica e, in particolare, della relazione tra le azioni e gli esiti con riferimento alle questioni considerate rilevanti. La complessità e l'incertezza rendono molto difficile il monitoraggio dello stato di attuazione di un processo strategico e di valutarne gli effetti. Ma ciò non toglie, anzi rafforza, la necessità di una attività di rendicontazione selettiva e puntuale per consentire ai decisori pubblici e privati che hanno promosso il piano di intervenire con le loro decisioni non appena si ha riscontro di uno scarto eccessivo tra esiti attesi e risultati conseguiti.

In secondo luogo, un piano può dare luogo a risultati di tipo diverso associati sia alla risoluzione dei problemi complessi che alle relazioni tra attori locali. L'ipotesi implicitamente ed esplicitamente alla base dei processi di pianificazione strategica è che la costruzione di coalizioni ampie e coese sia in grado di innescare i processi necessari a migliorare i risultati collettivi di un dato territorio; è pertanto del tutto naturale che la sua efficacia possa in definitiva essere misurata a partire dalla modifica dei processi stessi. Il che equivale a dire che la modifica dei processi (e delle istituzioni) di governo urbano è il principale risultato atteso. Ne consegue che il tema della *governance*, per quanto difficile da definire e da misurare, occupa un posto centrale nell'impostazione della gestione del piano strategico in tutte le attività nelle quali essa è articolata (monitoraggio, rendicontazione, valutazione).

Inoltre, poiché la pianificazione strategica si sviluppa in forte coerenza con la realtà del contesto locale, risulta difficile definire un modello unico di piano strategico e quindi altresì un modello unico di gestione del piano. Infatti, sono ancora pochi i riferimenti scientifici ai quali possono ricorrere le città per svolgere in modo efficace le attività di monitoraggio, rendicontazione e valutazione. O forse è meglio dire che sono ancora scarse le esperienze maturate nel merito dalle città impegnate nella pianificazione strategica. In Italia, tra le città che hanno da più lungo tempo avviato processi di pianificazione strategica solo alcune (tra le quali le più note sono: Firenze, Pesaro,

Torino e Trento, La Spezia e Verona) hanno realmente definito e portato a termine un processo di valutazione. Dunque, è 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. Anche importanti città europee come Lione, Monaco o Vienna, che da più tempo utilizzano questo approccio ai temi dello sviluppo locale, dichiarano di avere poca esperienza concreta in materia. Tutte, però, affermano di aver avviato ricerche e sperimentazioni in proposito.

Infine, occorre ripensare gli strumenti di analisi nel contesto del piano strategico date le caratteristiche di processo aperto e partecipato della pianificazione strategica e i numerosi fattori che incidono sugli esiti possibili delle azioni incluse nel piano. Hanno sicuramente un ruolo importante gli approcci al monitoraggio e alla valutazione basati su una concezione tradizionale della programmazione (tipicamente: il criterio di efficacia inteso come capacità di conseguire gli obiettivi). Però, per essere adeguati alle complessità della pianificazione strategica i processi di monitoraggio e valutazione debbono evolversi verso una metodologia indirizzata non solo alla definizione *ex ante* di indicatori di successo e la loro misurazione in itinere ed *ex post*, ma anche orientata al processo che continua a rimettere in discussione le ipotesi di base e la loro declinazione operativa contenuta nel piano strategico.

4.3 Misurare il processo del piano strategico e gli esiti conseguiti

4.3.1 Che cosa conviene monitorare e valutare

Misurare i processi

Il monitoraggio e la valutazione di un piano strategico possono essere focalizzati a diversi livelli, secondo l'obiettivo del controllo e l'utilizzo inteso dell'informazione raccolta. A un primo livello le attività di monitoraggio e valutazione possono essere portate sul processo stesso di pianificazione strategica. In questa ottica il piano viene inteso come *work in progress* e, pertanto, valutato rispetto alla sua capacità di creare una visione condivisa del contesto di riferimento, mobilitare risorse, potenziare la partecipazione e la creazione di azioni collaborative tra soggetti locali e creare consenso sulle priorità individuate; con la consapevolezza che il peso e le priorità delle azioni proposte dal piano possono cambiare in corso d'opera. Il monitoraggio e la valutazione precisati in questo modo sul processo della pianificazione strategica, rafforzano l'apprendimento in quanto permettono di identificare miglioramenti nel percorso, affinché siano impostati approcci più efficaci alla costituzione di una base forte per il lavoro collaborativo.

Misurare i risultati

Altrettanto importante risulta il monitoraggio e la valutazione dei risultati conseguiti. In generale, la valutazione dell'efficacia dei piani strategici è concepita in termini del livello di raggiungimento di alcuni elementi principali:

- i risultati capaci di descrivere e qualificare i processi di cambiamento in atto come effetto del piano strategico;
- la realizzazione delle azioni previste dal piano;
- il sistema della *governance*, il capitale di relazioni e la capacità di cooperazione tra soggetti.

Inoltre, un piano strategico può conseguire risultati sia rispetto ai problemi comuni che anche relazioni tra attori. Di sicuro, non si può definire pianificazione strategica un'attività orientata al solo raggiungimento del risultato di prodotto, senza adeguate forme di coinvolgimento degli attori e degli interessi, di partecipazione, ascolto e *networking*. Dunque, è bene ricordare che un piano può avere successo anche se si realizzano solo in minima parte le sue proposte progettuali e sono invece alti i benefici al sistema di relazioni, la densificazione dei network e le interazioni tra attori. Così come la realizzazione delle azioni del piano può essere collegata a un'evoluzione naturale dei processi decisionali tra attori, piuttosto che al piano stesso. Nella realtà i due effetti sono combinati, ed è più probabile che il piano ottenga risultati sulle questioni di processo, se riesce a legittimarsi e portare a buon fine *prodotti*, ipotesi, progetti o attività.

Misurare il raggiungimento degli obiettivi

La maggior parte delle città con esperienza in materia dichiarano di promuovere attività di monitoraggio rapportandola all'analisi di una serie di indicatori di risultato, capaci di descrivere e qualificare i processi di cambiamento in atto come effetto del piano strategico e lo stato di avanzamento delle singole azioni previste. Nella stessa ottica le attività di valutazione sono incentrate sulla misurazione dell'efficacia del piano, in termini di miglioramento della città. La gran parte delle città della ricerca della Recs ha dichiarato di fare, o voler fare valutazione degli effetti del piano sulla realtà locale, anche per considerare le modalità di gestione del piano stesso e verificarne l'attualità degli obiettivi.

Ogni attività e fase viene registrata su schede opportunamente predisposte, che vengono utilizzate per la raccolta dei dati quantitativi relativamente alle ore e alle attività svolte, agli esperti coinvolti, al personale impegnato e alle spese sostenute, con un project management dell'intero progetto.

Sono previste periodiche riunioni del gruppo di lavoro misto per valutare l'andamento delle attività, analizzando gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prestabiliti. La valutazione del progetto avviene da una parte attraverso la valutazione dei documenti di lavoro presentati al gruppo tecnico di lavoro; inoltre, sono valutati:

- grado di raggiungimento degli obiettivi delle singole fasi;
- grado di raggiungimento degli obiettivi generali e delle finalità del progetto;
- eventuali non corrispondenze in fase di realizzazione, con l'intento di apporre manovre e/o azioni correttive e migliorative;
- rispetto dei tempi e delle procedure, sia per la realizzazione delle fasi del progetto, sia per quanto riguarda i tempi e la documentazione progettuale e amministrativa in generale);
- qualità del materiale elaborato e utilizzato.

Un aspetto importante da considerare riguarda la valutazione dei risultati di questi processi (l'integrazione tra obiettivi e risultati) valutazione che riguarda la sua capacità di promuovere un processo che produca un valore aggiunto territoriale inteso come valore aggiunto. Una delle più importanti è la percentuale di crescita a livello del Pil locale cittadino e provinciale e le variazioni sul tasso di disoccupazione.

In generale le città adottano un approccio all'attività di monitoraggio focalizzata sugli elementi procedurali e finanziari del piano; tuttavia, per la maggioranza il monitoraggio, avviato o in corso di avvio, analizza anche l'avanzamento fisico degli interventi promossi per l'implementazione del piano. Questo fa pensare a una verifica puntuale degli effetti concreti degli interventi promossi con l'implementazione del piano, sicuramente la dimensione più fattibile della attività di monitoraggio ma anche la più costosa in termini di tempo e di impegno. Per esempio, a Venezia è stata approntata una Carta delle trasformazioni urbane che osserva lo sviluppo di interventi strategici sul territorio. Il suo mantenimento richiede persone dedicate e il coinvolgimento di una rete di osservatori, anche esterni all'amministrazione che costituiscono un costo fisso.

Poche città invece si propongono preventivamente di monitorare lo stato di avanzamento del piano, in funzione di una successiva valutazione dei suoi effetti sui processi di *governance* locale (sia come mutamento del numero e del tipo di attori coinvolti che di cambiamento dei luoghi dove le decisioni vengono assunte). Però il tema della *governance* assume un'importanza significativa nelle proposte di valutazione. Quasi tutte le città che hanno partecipato alla ricerca della Recs hanno rapportato l'intenzione di valutare la miglior/maggior governabilità della città intesa come capacità di coinvolgere più attori del sistema locale nella definizione e nell'implementazione del piano. Questo distacco evidenzia di nuovo la necessità, già accennata

in precedenza, di una forte coerenza nell'impostazione delle attività di monitoraggio e di valutazione.

Rendicontare lo stato di avanzamento

Misurare correttamente non basta. Occorre rendicontare e comunicare i risultati verificati. La gestione efficace del piano strategico implica il passaggio fondamentale della rendicontazione diretta agli amministratori (pubblici e privati) responsabili del piano. Questo tema è ancora meno sviluppato nella pratica delle città rispetto alle esperienze di monitoraggio e valutazione, ma non significa che sia meno importante. Anzi, le attività di monitoraggio e valutazione trovano piena giustificazione per le risorse che richiedono per essere svolte solo se affiancate dalle attività di rendicontazione e di comunicazione. La rendicontazione permette ai decisori pubblici e privati del piano di esercitare la loro insostituibile funzione di decisione sotto forma di scelta tra le alternative emerse dal monitoraggio e dalla valutazione. La comunicazione diretta verso l'interno e verso l'esterno è essenziale perché il committente ultimo del piano strategico è la comunità locale e in generale l'opinione pubblica. La comunicazione serve a mantenere alto il grado di coinvolgimento del personale impiegato negli enti e nelle aziende che sostengono il piano strategico ma che non ha accesso diretto al processo di preparazione e attuazione del piano stesso. Allo stesso modo, la comunicazione verso l'opinione pubblica mira a rafforzare il consenso collettivo sulla visione che il piano strategico persegue.

La scarsa diffusione di esperienze positive di rendicontazione si spiega per due ragioni. In primo luogo mancano modelli consolidati di procedure per veicolare dal livello gestionale del piano al livello decisionale le informazioni utili a cogliere le criticità che il piano incontra nel suo percorso di attuazione. In secondo luogo è possibile che nella pratica italiana non siano sempre chiare le doverose distinzioni di ruoli tra coloro che debbono operare la gestione del piano (direttori, funzionari, consulenti, esperti) e coloro che debbono assicurare nel tempo la corrispondenza del piano strategico con le politiche pubbliche e private di sviluppo locale (sindaci, amministratori pubblici, rappresentanti di enti, aziende e associazioni privati).

4.3.2 Gli strumenti metodologici per il monitoraggio e la valutazione

L'esperienza delle città italiane che hanno avviato e progettato attività di monitoraggio o valutazione, consente di individuare quattro tipologie di strumenti metodologici:

- **definizione di un set di indicatori**, selezionato per misurare elementi significativi di fenomeni più ampi, mantenuti sotto osservazione e valutazione. La definizione di un set di indicatori chiave, che permette di stimare il cambiamento rispetto a certi fattori rilevanti, è una base comune a molti approcci alla valutazione dei piani strategici. In pratica, però, un gran numero di città italiane,

tra cui quelle con le esperienze più approfondite in materia, hanno delle difficoltà a individuare indicatori di sintesi adatti, misurabili e di carattere qualitativo la cui osservazione consenta il monitoraggio e la valutazione degli effetti del piano. Tra le poche città a offrire indicazioni esplicite a questo proposito, le più chiare sono quelle che collegano l'individuazione degli indicatori alla definizione di meta-obiettivi, che dimostrano di considerare indicatori concreti e pertanto misurabili (in particolare Pesaro e Trento). Altre città rimandano a indicatori legati alla valutazione di singoli progetti (La Spezia), mentre altre puntano sulla definizione d'indicatori che riferiscono a temi grandi come la *governance* (Jesi).

La definizione degli indicatori per il monitoraggio e la valutazione del piano di Venezia

Nel corso del 2004 il Coses (struttura pubblica di ricerca) di Venezia ha portato a termine, su incarico dell'Ufficio di piano, un progetto di ricerca finalizzato a definire *Elementi per un sistema di monitoraggio e valutazione del piano strategico di Venezia* (ancora in corso di completamento).

Nel rapporto del Coses viene proposto alla sperimentazione uno strumento in forma matriciale studiato per raccogliere e classificare in modo sistematico l'enorme mole di informazioni e concetti cui si va incontro quando si vuole monitorare e valutare un piano strategico di elevata complessità.

La matrice infatti costituisce uno strumento che consente di evidenziare le *interazioni politiche del piano-effetti* e di ragionare su quali siano gli obiettivi di ogni singola azione del piano, sul tipo di valutazione richiesta, sul destinatario di tale valutazione.

Nello stesso rapporto vengono individuate 30 possibili *classi* di indicatori legati a obiettivi della *vision* mentre la scelta definitiva di quali e quanti indicatori utilizzare per ogni classe è rinviata a un'interazione con esperti ed estensori del piano strategico in quanto richiede considerazioni che esulano dalle caratteristiche tecniche dei singoli indicatori che devono essere in qualche modo valutati. Oltre ai 30 indicatori di potenziali effetti del piano, sugli obiettivi di interesse, ne sono stati individuati ulteriori 8 di natura differente, che tendono a raccogliere in modo più informale ed essenzialmente qualitativo le evidenze di *processi avviati* dal piano strategico come il coinvolgimento di attori e destinatari del piano o le evoluzioni nel ruolo della città rispetto all'area metropolitana, alla regione, al contesto internazionale.

L'Ufficio di piano è comunque consapevole della macchinosità dell'operazione proposta e della conseguente necessità di una sua semplificazione in ragione alla possibilità di derivare risultati tangibili e credibili seppur non giustificabili dal punto di vista formale.

- **Predisposizione di specifiche schede progetto**, in particolare riferendo i risultati dei singoli progetti a un specifico meta-obiettivo definito nel piano. Per esempio a Torino un'attività di rendicontazione dello stato di attuazione delle azioni del piano è stata condotta dallo staff dell'Associazione Torino Internazionale, in collaborazione con i referenti delle stesse. Sono state individuate circa 40 azioni considerate prioritarie, in alcuni casi raggruppate in macro-obiettivi, di cui sono state ricostruite le tappe del processo decisionale dall'approvazione del piano al 2004, le modifiche all'impianto iniziale, e gli investimenti compiuti e da compiere.

- **Analisi specifiche di settore o di particolare tematiche.** Oltre il monitoraggio di singoli progetti, può anche risultare utile un'analisi sia dei processi sia degli esiti focalizzata su tematiche chiave del piano strategico. Dato che le azioni realizzate nell'ambito di un singolo settore non dipendono da un solo attore, tali analisi richiedono un lavoro di gruppo per mettere insieme tutte le informazioni relative ai diversi attori e trarne conclusioni chiare e coerenti.

L'analisi sull'attuazione delle azioni nei vari settori nella valutazione del piano strategico di Torino

A Torino, la raccolta di informazioni sull'attuazione delle azioni del piano e sulle prospettive dei settori considerati nel piano è stata svolta da diversi gruppi di ricercatori locali, che sono stati impegnati a mettere in evidenza l'evoluzione delle politiche e degli indicatori negli ultimi 5 anni (il tempo del piano strategico e a indicare eventuali linee prospettiche per il futuro).

L'analisi è stata focalizzata su 9 tematiche chiave del sistema torinese, definite dal comitato scientifico:

1. l'internazionalizzazione del sistema locale;
2. la popolazione dell'area torinese;
3. il sistema mondiale dell'auto;
4. le trasformazioni dell'industria manifatturiera torinese;
5. la natalità e mortalità delle imprese in area metropolitana;
6. risorse e dinamiche del settore conoscenza scientifica e tecnologica nell'area metropolitana di Torino;
7. territorio e strategia. La trasformazione della città alla luce del piano strategico;
8. la qualità sociale e lo sviluppo locale;
9. il sistema culturale dell'area metropolitana.

Ogni gruppo ha prodotto una ventina di cartelle *fuori dai denti*, come le ha definite Arnaldo Bagnasco, Presidente del Comitato scientifico di Torino Internazionale, poi presentate e discusse in altrettanti gruppi di lavoro tra attori locali.

Lo scopo del lavoro di ricerca era di mettere in evidenza l'evoluzione delle politiche e degli indicatori nei primi 5 anni degli 11 inizialmente previsti come durata del piano strategico (dal 2000 al 2011) e indicare eventuali linee prospettiche per il futuro.

Lo staff dell'Associazione Torino Internazionale ha anche intrapreso un'attività di rendicontazione dello stato di attuazione delle azioni del piano, condotta con i referenti delle stesse. Sono state individuate circa 40 azioni considerate prioritarie, in alcuni casi raggruppate in macro-obiettivi, di cui sono state ricostruite le tappe del processo decisionale dall'approvazione del piano al 2004, le modifiche all'impianto iniziale, e gli investimenti compiuti e da compiere.

- **Interviste a interlocutori privilegiati,** sono utilizzate per raccogliere informazioni qualitative e aggiungerle ai dati quantitativi sui processi e risultati. Le informazioni qualitative servono all'individuazione delle motivazioni e dei fattori critici che hanno inciso sullo svolgimento del processo e delle percezioni dei cambiamenti avvenuti. In questo modo aumentano gli elementi chiave a disposizione per capire e spiegare gli esiti dimostrati nei dati quantitativi o nelle descrizioni dei processi e risultati presenti nelle schede progettuali.

La raccolta dei dati qualitativi nella valutazione del piano strategico di Torino

A Torino è stata svolta una serie d'interviste qualitative, con un gruppo di testimoni privilegiati selezionati fra chi aveva preso parte ai lavori del piano. Sono state scelte persone che, pur non appartenendo formalmente alla struttura dell'Associazione Torino Internazionale, avevano un ruolo politico, tecnico o sociale rilevante nel sistema locale e avevano partecipato con costanza al processo di pianificazione strategica, potendolo influenzare e riponendovi aspettative. Per fare alcuni esempi: assessori, rappresentanti di fondazioni bancarie o del mondo dell'impresa, il sindaco, professori universitari, esponenti di istituzioni culturali, rappresentanti di comuni dell'area metropolitana o di aziende municipalizzate. Nelle interviste, durate in media un'ora, sono stati raccolti giudizi e percezioni su una serie di temi: lo stato di attuazione delle azioni del piano, la partecipazione e il coinvolgimento dei diversi attori, il governo metropolitano, il ruolo di Torino Internazionale, i cambiamenti nei luoghi di elaborazione delle decisioni, l'integrazione orizzontale e verticale della rete, la trasformazione delle modalità di interazione, le prospettive, successi e insuccessi del piano strategico.

In realtà, l'esperienza delle varie città italiane raccolte nella ricerca della Recs indica che un approccio efficace e pragmatico alle attività di monitoraggio e valutazione, in particolare rispetto alla misurazione degli effetti del piano, richiede, l'attivazione di più modalità d'analisi contemporaneamente.

Il sistema di monitoraggio del piano di Pesaro

È stato previsto un sistema di valutazione/monitoraggio fin dalla fase di costruzione del piano strategico, implicito nella metodologia adottata, infatti la scelta della meta-parametro *città della qualità* rende essenziale una valutazione ex ante, in itinere ed ex post dei progetti rispetto al parametro di riferimento prescelto. Ciascun progetto del piano è stato definito dai gruppi di lavoro coordinati da un project leader secondo un format standard di scheda progettuale che prevede i seguenti parametri: obiettivo di progetto; stato di partenza; visione del progetto; valutazione dell'impatto del progetto sul futuro della città; fattibilità; individuazione dei partner per la realizzazione del progetto; *benchmarking*; sinergie; leve finanziarie; tempistica; *step* intermedi; le *expertise* per la progettazione esecutiva. Tale processo metodologico garantisce una valutazione dei singoli progetti in relazione alla meta definita congiuntamente dagli attori locali.

Inoltre, dal 2004 si sta sperimentando una forma di monitoraggio del piano strategico on line denominata sistema informativo. Il sistema informativo del piano strategico oltre a informare la collettività sulle attività che hanno luogo nel territorio presenta una classificazione delle stesse secondo la logica individuata dal piano strategico (Meta>Azioni>Progetti) fornendo un monitoraggio costante sulla presenza dei progetti del piano nell'Agenda Strategica dei singoli attori locali.

4.3.3 Le criticità metodologiche

Il monitoraggio e la valutazione di un piano strategico è tutt'altro che semplice a causa delle seguenti criticità a livello metodologico.

- **La difficoltà di attribuire i cambiamenti che comunque avvengono nella realtà, e che sono potenzialmente influenzati da diversi fattori, all'esistenza di un piano strategico.** I modelli di monitoraggio e valutazione basati sulla contrapposizione causa/effetto, si sono generalmente rivelati incapaci di cogliere i cambiamenti che derivano da un processo di implementazione di un piano strategico, che richiede metodologie in cui l'attenzione viene posta soprattutto alla *percezione del cambiamento* derivato dall'implementazione del piano strategico piuttosto che sulla sua misurazione quantitativa.
- Le difficoltà di procedere alla **valutazione di politiche che comportano cambiamenti di carattere qualitativo nel medio lungo periodo**, magari in contraddittorio con la generale necessità delle pubbliche amministrazioni di misurarsi sul breve. Occorre anche segnalare la difficoltà degli enti locali di disporre di valutatori indipendenti per ragioni quali la scarsità sul mercato di figure professionali con una preparazione idonea, le frequenti ristrettezze di bilancio, una certa diffidenza, più implicita che esplicita, che accomuna amministratori locali e funzionari nella scelta di sottoporre il proprio operato allo scrutinio di esperti indipendenti.
- Nell'impostazione della valutazione di un piano strategico, la maggioranza delle città interessate riferisce il proprio agire a un insieme di principi teorici diventati patrimonio comune, per esempio il conseguimento della visione condivisa, la promozione di processi di partnership, la creazione di una nuova *governance* locale, il potenziamento della partecipazione, ecc. Però, in realtà, proprio questi aspetti del processo sono i più difficili da misurare e valutare. Non risulta ancora molto chiaro quali possano essere le metodologie più adatte per misurare i cambiamenti della *governance* locale e, in particolare, alle modifiche che intervengono nella sua caratterizzazione. È principalmente attraverso le esperienze attualmente in corso, come quella intrapresa a Torino che sarà possibile approfondire maggiormente le conoscenze in questo ambito. Queste esperienze dimostrano bene la necessità di bilanciare il desiderio di valutare i fenomeni complessi, come la qualità dei processi di *governance* o il raggiungimento di una certa visione del territorio, con le considerazioni pratiche sulla misurabilità dei fenomeni rilevanti, l'onerosità dei processi di misurazione e la significazione e l'utilità delle misure così stabilite.
- Una difficoltà metodologica simile si presenta rispetto alla **valutazione della qualità della partecipazione in termini di coinvolgimento e di assunzione di impegni da parte degli attori nei processi promossi da un piano strategico.** La quasi totalità delle città che hanno partecipato alla ricerca della Recs dichiara che la migliore modalità di valutazione sia quella che si propone di uti-

lizzare metodi e tecniche di carattere qualitativo. Solo una città (Bolzano) dichiara di volersi affidare anche a indicatori di carattere quantitativo, anche se non avendo ancora avviato l'intero processo la risposta può essere interpretata come manifestazione di principio, da sottoporre a verifica di fattibilità.

4.4 Costruire un sistema di monitoraggio e valutazione

4.4.1 I fattori chiave per impostare un percorso di monitoraggio e valutazione

È indubbio che la tipologia di piano strategico condiziona i possibili percorsi per il monitoraggio del piano e per la valutazione del suo impatto. Risulta pertanto necessario avere chiarezza sulle diverse modalità di lettura di un piano strategico per individuare un approccio idoneo allo scopo.

In un primo momento, occorre prendere in considerazione il tipo di processo di pianificazione strategica avviato e il contesto specifico in cui si svolge. In particolare, bisogna prestare attenzione alle strutture preposte alla formulazione, implementazione e gestione del piano strategico e i vari compiti che possono assumere queste strutture per il monitoraggio e la valutazione. Per esempio, occorre considerare la capacità dell'ufficio del piano o struttura analoga di svolgere queste attività.

Successivamente, è necessario tener presente anche lo stato di avanzamento delle esperienze da monitorare e valutare, affinché le misure selezionate siano adatte. Per esempio, non serve impostare un'attività di monitoraggio basata essenzialmente sulla misurazione degli esiti delle azioni del piano se non sono state avviate o sono state avviate da poco. In questo caso, invece, può essere utile includere anche la definizione di alcuni indicatori di processo che permettono di misurare lo stato di avanzamento delle azioni.

In generale, conviene considerare anche il livello di integrazione delle attività di monitoraggio e valutazione nella pratica quotidiana di programmazione dei vari soggetti coinvolti nel piano. In tal senso, è opportuno potenziare e consolidare gli strumenti esistenti per la raccolta dei dati prima di crearne dei nuovi.

Per essere realmente efficace il monitoraggio e la valutazione devono avere il ruolo di *feedback*, di meccanismo di adattamento continuo, capace di trasformare il processo di pianificazione strategica in un processo ricorsivo che si auto-alimenta. Perciò non serve impostare percorsi di monitoraggio e valutazione molto complessi se mancano i sistemi basilari per raccogliere i dati, o se non si è sviluppato tra i soggetti coinvolti un interesse a utilizzare le informazioni raccolte per capire l'andamento del piano ed eventualmente contribuire al riorientamento delle azioni.

Infine, conviene anche prestare attenzione ai modi di cooperazione tra gli attori locali, che possono incidere sui percorsi di monito-

raggio e valutazione. Vi sono differenti modi di funzionamento della cooperazione che incidono sui metodi adottati al monitoraggio e alla valutazione. È importante notare che il monitoraggio dell'avanzamento e la valutazione degli effetti del piano svolgono un ruolo molto importante anche per assicurare la *tenuta* della coalizione locale attraverso il mantenimento degli impegni reciproci e l'effettiva condivisione delle risorse.

4.4.2 La progettazione del monitoraggio e della valutazione

Data la possibilità di promuovere il monitoraggio e la valutazione sia in fase di costruzione, che in fase di attuazione del piano, si ritiene generalmente più efficace l'avvio di un processo di monitoraggio nella fase di costruzione e di prima implementazione del piano perché ciò consente di sviluppare momenti di riflessione e di intervenire con delle correzioni sui processi avviati.

La valutazione degli effetti di un piano strategico è facilitata dalla definizione, in fase di costruzione del piano, di indicatori di processo, di prodotto e di risultato, che consentano di monitorare l'andamento delle azioni e il sistema di *governance* su cui il piano si basa. In questo caso, non solo la scelta delle azioni, ma anche il sistema per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'andamento, diventa frutto di un processo di discussione e condivisione con gli attori partecipanti al piano strategico. Di fatto, però, si tratta di una condizione che pochi piani sono riusciti a realizzare, a causa dell'ampiezza dell'investimento di tempo e di risorse umane necessario. Se è già difficile impegnare gli attori in un percorso condiviso di selezione delle priorità e degli orientamenti strategici, lo è ancora di più fare in modo che alle scelte si associno responsabilità, criteri per l'attuazione e soprattutto elementi di valutazione e monitoraggio.

Le città italiane che hanno progettato o avviato sistemi di monitoraggio e valutazione di un piano strategico hanno adottato approcci vari. Alcune città, (tra cui Cuneo Firenze, Pesaro e Trento) riportano di aver progettato e definito i propri sistemi di monitoraggio e di valutazione fin dall'avvio del processo di pianificazione strategica.

L'impostazione del monitoraggio e della valutazione all'avvio del piano di Firenze

Le attività di monitoraggio e di valutazione sono state impostate fin dalla fase di costituzione del piano e sono affidate all'Associazione Firenze2010 che mette a disposizione il personale e le risorse dell'ufficio per il piano strategico. Viene svolto un monitoraggio (procedurale, fisico e finanziario) continuo e costante sia sul momento politico di costruzione del consenso sia su quello tecnico-scientifico (di elaborazione dei progetti prima e di sostegno alla realizzazione poi), sia sulla fase organizzativa (di accompagnamento a tutte le attività del piano strategico).

In altre città ci si è posti il problema del monitoraggio e della valutazione in una fase successiva all'innescio del processo di pianificazione strategica. Tuttavia questo approccio solleva una difficoltà significativa in quanto comporta la ricostruzione *ex post* delle premesse sulla base delle quali progettare tali funzioni. In certi casi (La Spezia e Torino), pur avendo pensato alla valutazione fin dall'avvio del piano, le realtà territoriali hanno atteso del tempo, prima di impostare il processo di monitoraggio.

Conviene ricordare, inoltre, che i piani strategici sono strumenti necessariamente in evoluzione, che devono adattarsi alla realtà su cui insistono, in modo da consentire lo sviluppo di progettualità legate al territorio, alle sue risorse, ai suoi punti di forza e di debolezza. Necessitano quindi di fasi di valutazione e revisione costanti, capaci sia di verificare le progettualità e la direzione di sviluppo intrapresa, che di rafforzare la capacità di confronto e analisi del sistema locale.

Nella fase di progettazione, è importante tenere conto delle esigenze pratiche (in termini di tempo e risorse umane e finanziarie) delle attività di monitoraggio e valutazione. L'esperienza delle città della Reccs dimostra che il reale avvio di processi di monitoraggio e di valutazione è, nei fatti, condizionato dalla visibilità e autorevolezza dei processi di pianificazione strategica avviati e, forse, anche dai costi che l'operazione comporta, spesso non sostenibili dai soggetti promotori del piano. In generale, i costi dell'operazione sono attribuiti alle strutture preposte all'implementazione del piano e alla sua gestione, opportunamente finanziate anche per questa funzione. Solo Cuneo considera che la collaborazione di consulenti esterni al monitoraggio dovrà essere finanziata con risorse ad hoc.

L'affidamento del monitoraggio e della valutazione a soggetti esterni a Cuneo

Al momento gli aspetti del monitoraggio e della valutazione non sono ancora stati affrontati sistematicamente.

MONITORAGGIO

Teoricamente si intende assegnare l'elaborazione a soggetti esterni e indipendenti previa approvazione fondi necessari da parte della giunta comunale e/o disponibilità finanziamenti integrativi.

La finalità dovrebbe essere quella di monitorare la governance complessiva dell'area (attori, livelli, interazioni) e l'implementazione/attuazione dei singoli progetti in relazione alle rispettive linee di azione al fine di consentire miglioramenti in itinere.

VALUTAZIONE

Anche in questo caso si intende assegnare l'elaborazione a soggetti esterni e indipendenti previa approvazione fondi necessari da parte della giunta comunale e/o disponibilità finanziamenti integrativi.

Finalità: analisi dei punti forza e di debolezza del processo di pianificazione strategica (inclusa evoluzione della *governance* locale); della coerenza tra progetti. Azioni e scenario di riferimento; degli aspetti organizzativo-gestionali dell'implementazione e attuazione del piano strategico.

Da ultimo, nella progettazione e nello svolgimento delle attività di monitoraggio e valutazione occorre tener conto di possibili criticità. In particolare, della difficoltà che spesso le amministrazioni incontrano nel considerare la valutazione del piano come parte integrante del fare pianificazione strategica, e non solo come un'attività burocratica da realizzare a posteriori; circostanza che si traduce nel rischio di una eccessiva burocratizzazione delle procedure che vengono adottate.

Prestare un'attenzione particolare al coordinamento dei sistemi di monitoraggio e valutazione esistenti, piuttosto che inventare o sovrapporre nuovi strumenti può aiutare a gestire questo rischio. Però, è sicuramente mediante una vera integrazione dei processi di controllo nel percorso di programmazione, gestione e attuazione della pianificazione strategica che il monitoraggio e la valutazione riescono a realizzare il loro valore aggiunto reale.

Inoltre, occorre anche prendere in considerazione i costi finanziari derivanti dall'attività di monitoraggio, per assicurarsi che alla lunga non pesino in maniera insostenibile sui costi del processo di pianificazione strategica.

Le criticità del monitoraggio e valutazione rilevate a Cuneo

Il monitoraggio consente una consapevolezza costante di quel che accade e possibilità di correzioni/miglioramenti in itinere (riconduzione azioni/progetti a scenario/obiettivi).

La valutazione, a sua volta, ha riflessi in termini di:

- credibilità dell'amministrazione;
- aiuto nella gestione (implementazione/attuazione);
- correzioni/miglioramenti in itinere.

Ambedue presentano tuttavia criticità fondamentali:

- costi finanziari;
- corretta impostazione metodologica (multidimensionalità).

Rispetto alla valutazione in particolare intervengono altre criticità:

- indipendenza e obiettività del valutatore;
- riuscire a non ridurre la valutazione a un *controllo* alla fine del processo, rendendola viceversa parte integrante del processo stesso;
- sviluppare una cultura della valutazione interna all'amministrazione, in modo che sia in grado di dialogare con il valutatore esterno.

4.4.3 La responsabilità per lo svolgimento del monitoraggio e della valutazione

Le città attribuiscono un'importanza significativa alle strutture preposte all'implementazione e gestione del piano come titolari delle competenze in materia di monitoraggio e di valutazione. Esiste la comune convinzione che le due attività raggiungano risultati migliori se realizzate da soggetti esterni al processo di piano, di sicura imparzialità.

Però nella realtà le città optano per l'adozione di un approccio più pragmatico. Tale scelta è dovuta tanto alla necessità di un contenimento dei costi, quanto alla necessità di un sicuro controllo, anche politico, dei risultati e delle modalità di utilizzazione. Nelle amministrazioni locali dotate di piani strategici, attualmente risultano essere soprattutto le strutture preposte all'implementazione del piano le titolari della competenza relativa alla valutazione dei suoi effetti. La titolarità della competenza autorizza le stesse strutture del piano ad avvalersi o meno di consulenti a supporto dell'attività di valutazione. Da questo punto di vista, il caso di Torino può costituire un riferimento. Per la valutazione degli effetti del proprio piano, l'Associazione Torino Internazionale ha affidato a consulenti esterni sia la valutazione del piano come strumento di *governance* sia la valutazione dei cambiamenti intervenuti nella società con gli obiettivi del piano (analisi di singoli aspetti). Solo tre città (Cuneo, Jesi e Caserta), tra quelle aderenti alla Recs che non hanno ancora delegato questa funzione, ipotizzano, in futuro, un possibile coinvolgimento nella attività di valutazione di un soggetto esterno e autonomo dal cosiddetto Ufficio di piano.

Il ruolo dell'Associazione Torino Internazionale nel monitoraggio e la valutazione del piano strategico

A Torino, a quasi cinque anni dalla sua approvazione, il piano strategico è stato sottoposto nel corso del 2004 a una fase di revisione, che ha consentito di valutare le ricadute del percorso di pianificazione intrapreso nel 1999 e ragionare sulle prospettive per la città e l'area metropolitana. La revisione del piano strategico è stata condotta dall'Associazione Torino Internazionale, e ha richiesto circa un anno di lavoro. La valutazione del piano è stata considerata una tappa del percorso di pianificazione strategica, condotta grazie all'interazione con gli attori coinvolti, con i referenti delle azioni, con il comitato scientifico e il comitato di coordinamento del piano. Certi compiti specifici rispetto al lavoro della valutazione sono stati affidati a soggetti esterni. Un'indagine sulla trasformazione della *governance*, è stata svolta da Bruno Dente e Erica Melloni, dell'Istituto di Ricerca Sociale di Milano, per conto dell'Associazione Torino Internazionale come contributo al rapporto sul piano strategico. La raccolta di informazioni sull'attuazione delle azioni del piano e sulle prospettive dei settori considerati nel piano è stato svolto da diversi gruppi di ricercatori locali. Inoltre, lo staff dell'Associazione Torino Internazionale ha anche intrapreso un'attività di rendicontazione dello stato di attuazione delle azioni del piano, condotta con i referenti delle stesse.

La responsabilità per il monitoraggio e la valutazione del piano strategico di Barletta

Nei primi tempi l'ufficio del piano è stato incaricato di monitorare lo stato di avanzamento delle azioni e dei progetti del piano strategico. Comunque, per dare attuazione al piano si sta procedendo alla costituzione di un'associazione che abbia lo scopo esclusivo di promuovere l'attuazione del piano strategico territoriale di Barletta, svolgendo una costante opera di coordinamento, stimolo, monitoraggio e revisione dello stesso. Così il monitoraggio sarà affidato all'associazione appena costituita.

In qualche città, invece, i processi di monitoraggio e valutazione si sono basati sul coinvolgimento attivo di interlocutori privilegiati. Per esempio, Trento e Bolzano ipotizzano un possibile coinvolgimento delle strutture amministrative del promotore pubblico del piano (parlano esplicitamente di dirigenti comunali e di responsabili di area). Anche la città di Jesi prevede la costituzione di una struttura che coinvolga nella valutazione del piano gli attori del sistema locale. Una modalità particolare di valutazione è stata adottata a Pesaro: in questo caso, con un preciso riferimento a quello che è stato l'indicatore che si è posto sotto osservazione, la valutazione degli effetti del piano è stata affidata a un complesso insieme, composto sia dai *project leader*, dagli organi elettivi del Comune, da *expertise* esterni e da una unità tecnico scientifica appositamente costituita. Anche nel caso della Spezia è stata adottata una modalità di monitoraggio e valutazione basata sul coinvolgimento di un'ampia platea di attori.

Il coinvolgimento degli attori nel monitoraggio del piano della Spezia

L'attività di monitoraggio dello stato di attuazione del piano richiede diverse modalità di misurazione in base della natura dei progetti. La prima possibile alternativa riguarda il caso dei progetti individuati dal piano che, per la loro natura, richiedono soprattutto un realizzatore pubblico e nei quali il ruolo dei privati è secondario. In questo caso la responsabilità del coordinamento e del monitoraggio progettuale rimane pressoché un compito interno all'amministrazione, che attiverà i propri uffici per assicurare una tempestiva conoscenza dello stato di attuazione.

Il grande pregio della pianificazione strategica è, però, quella di voler estendere la partecipazione ad altri soggetti che non siano solamente la pubblica amministrazione e ancora di più che non siano solamente pubblici, e che siano coinvolti tanto nella fase progettuale quanto in quella attuativa del piano stesso. La partecipazione di più soggetti alla stesura del piano richiede l'attivazione di strumenti di monitoraggio a carattere partenariale e partecipativo. Lo strumento è stato individuato in un comitato composto da attori pubblici e privati e con la forte presenza della società civile nella forma di persone conosciute e autorevoli, in grado di affrontare e gestire gli eventuali conflitti e problemi di coordinamento. Il Comune della Spezia, cosciente della peculiarità della sua strategia attuativa che ha preferito costituire più organismi e società di scopo, si propone quindi di costruire un comitato di monitoraggio del piano con la partecipazione:

- dei coordinatori delle commissioni di lavoro;
- dei rappresentanti delle società di scopo locali, che vedono una diversificata presenza del capitale privato e delle associazioni imprenditoriali;
- dei rappresentanti delle due amministrazioni pubbliche locali.

La scelta di un comitato garantisce infatti la continuità con l'esperienza precedente di costituzione del piano e contemporaneamente una operatività rilevante.

L'attività del comitato sarà affiancata per la cura degli aspetti tecnici dall'Ufficio di piano, composto da dirigenti e funzionari delle due amministrazioni, con il compito di seguire più nel dettaglio la realizzazione e lo stato dei singoli progetti.

In questo contesto, è opportuno tenere presente la complessità dei processi di controllo multi-attori. Una criticità particolare dipende dal fatto che alcuni attori del sistema locale dispongono di propri sistemi di monitoraggio e valutazione (in primis l'amministrazione comunale e ogni altra amministrazione pubblica coinvolta nel processo di piano); questa circostanza, evidenzia l'esigenza di rafforzare le modalità di coordinamento per dare coerenza alle diverse esperienze. Infatti, la pianificazione strategica è sempre più intesa come un'attività ordinaria dei soggetti che condividono l'obiettivo e partecipano in modo integrato al governo della città, che necessita di forme di coordinamento tra strumenti di controllo esistenti (che comunque vengono sviluppati anche in risposta a precise norme di legge).

La messa in pratica di sistemi integrati di controllo incontra ancora numerosi difficoltà all'interno delle amministrazioni pubbliche. Alcune città (per esempio La Spezia, Pesaro, Trento, Verona e Bolzano) hanno avviato un coordinamento delle forme di valutazione delle pratiche di programmazione e del controllo dell'attività amministrativa del soggetto promotore (il comune). Anche se in alcuni casi tale coordinamento non è così significativo. Per esempio a La Spezia, Bolzano e a Pesaro è leggibile la stretta relazione esistente tra l'attività amministrativa ordinaria dell'ente locale e la pianificazione strategica. I casi di Venezia e di Trento si differenziano dalle altre esperienze perché il primo considera esclusivamente l'attività di programmazione e controllo dell'ente comune; il secondo, invece, limita la coerenza degli strumenti di programmazione solo relativamente alle politiche sociali. Il coordinamento con i sistemi di controllo delle attività ordinarie dell'ente è uno degli aspetti più importanti delle attività di monitoraggio e di valutazione che le città impegnate in processi di pianificazione strategica possono promuovere, anche a garanzia di reale successo delle loro iniziative, mirate – è bene ricordarlo – a conseguire obiettivi condivisi in una situazione di risorse scarse.

Il coordinamento tra monitoraggio e valutazione del piano strategico e gli strumenti di pianificazione e controllo dell'amministrazione locale di Bolzano

L'Amministrazione Comunale di Bolzano ha sperimentato una modalità di integrazione tra la logica e i risultati dei percorsi partecipativi attivati, riconducibile al processo di pianificazione strategica e di rendicontazione (piano esecutivo di gestione) nonché informatizzata (software a sostegno del processo) a breve, a medio e a lungo periodo – sperimentando un approccio metodologico innovativo che riunisce la logica partecipatoria del territorio che ha caratterizzato il progetto con la logica di concertazione allargata che sta caratterizzando il piano di sviluppo strategico. La finalità è di introdurre e adottare operativamente un sistema informativo di supporto ai processi continuativi di pianificazione e controllo (P&C) e di supportare la gestione del piano di sviluppo strategico della città e del portafoglio obiettivi che ne deriva. In tal modo, si integra questo nuovo strumento in modo sistematico con le altre applicazioni informatiche del comune (per esempio, il sistema contabile, il piano economico di gestione, il sistema delle delibere), al fine di consentire l'evoluzione continuativa dei processi di P&C.

4.4.4 L'utilizzo dei risultati per la progettazione futura e il miglioramento del piano

Uno dei maggiori rischi è che le attività di monitoraggio e valutazione possano, nel tempo, trasformarsi in mera operazione tecnica, incapace di alimentare quella riflessione permanente sul futuro della città che è il vero valore aggiunto del fare pianificazione strategica. Perciò la programmazione delle attività di controllo deve prevedere sin dall'inizio la loro integrazione nei processi di progettazione, gestione e attuazione del piano strategico e, ancora meglio, delle attività ordinarie delle amministrazioni pubbliche. Questo richiede una riflessione sia sui tipi d'informazione che serviranno a informare le decisioni degli attori, sia sulle procedure idonee per rendere i risultati disponibili in tempo e in modo utile per i processi decisionali.

La valutazione ex ante ed ex post del piano di Trento

La valutazione ex ante è stata inserita nel processo di costruzione delle singole misure, che riflettono, in realtà, un approccio fortemente orientato alla fattibilità e, dunque, al successo degli elementi costitutivi del piano.

Una valutazione ex post, che si concentrerà sia sull'impatto economico del piano strategico, sia sulle conseguenze prodotte sul sistema urbano, sarà effettuata nel corso del 2005 e nel 2006, a due anni dall'adozione del piano stesso e a valle delle nuove elezioni amministrative.

Il monitoraggio del piano nel suo complesso avviene a cura delle strutture affidatarie, affiancate da un borsista che opera presso l'Università di Trento. Si affianca un monitoraggio più mirato su singole misure, scelte di volta in volta in base a particolari ragioni.

L'influenza della valutazione nel riorientamento del piano strategico di Torino

La tappa finale del percorso di valutazione e revisione del piano strategico è stata la presentazione e discussione del risultato di questo lavoro nell'Assemblea di Torino Internazionale (dicembre 2004). Il materiale sulla valutazione del piano strategico di Torino è pubblicato in *Scenari per il sistema locale. Valutazioni sul piano strategico di Torino e sulle prospettive in area metropolitana*, scaricabile dal sito di Torino Internazionale (www.torino-internazionale.org).

La discussione con la partecipazione di tutti i principali attori locali dei dati e analisi raccolti ha consentito l'avvio della fase di costruzione del secondo piano strategico. Così l'impostazione di questo secondo percorso discende in buona parte dalle considerazioni maturate sul primo e sui suoi successi e insuccessi. In particolare, la volontà degli attori promotori è di superare il limite della mancanza di indicazioni circa il monitoraggio e la valutazione delle azioni del primo piano. La valutazione ha rafforzato la volontà degli attori di rendere più selettiva la scelta delle priorità, più chiara l'identificazione di responsabilità politiche e delle condizioni di attuazione delle azioni. Se il primo piano di Torino aveva 20 obiettivi e 84 azioni, il secondo presumibilmente ne conterrà un numero minore, ma fortemente riconosciuto come veramente strategico.

5. Pianificazione strategica e cambiamento organizzativo

5.1 Collegare il piano strategico alle capacità di innovazione nelle amministrazioni locali

Le esperienze delle città italiane che hanno sperimentato la realizzazione di un piano strategico dimostrano che, nella maggioranza dei casi, l'avvio del processo di pianificazione si collega ad altre iniziative di modernizzazione o di miglioramento organizzativo in corso o già realizzate dall'amministrazione.

Un elemento comune a molte delle esperienze è l'esistenza di un significativo orientamento al cambiamento e di una propensione all'innovazione all'interno dell'amministrazione locale. Si tratta di aspetti che costituiscono un fattore critico di successo per il progetto di pianificazione strategica.

In diverse amministrazioni le riforme strutturali degli ultimi anni hanno spinto a un cambiamento culturale rilevante che si è concretizzato in un atteggiamento proattivo orientato all'innovazione e al raggiungimento di risultati concreti per i cittadini.

Le amministrazioni che hanno attuato un processo di pianificazione strategica sottolineano soprattutto l'importanza della presenza di un vertice politico e amministrativo sensibile al cambiamento, capace di diffondere all'interno dell'ente una nuova cultura e di stimolare il personale all'uso di nuovi approcci e strumenti.

All'interno dell'amministrazione erano già presenti processi innovativi che hanno favorito l'avvio e la realizzazione del piano strategico di Pesaro

Oltre al processo di urbanistica partecipata *Ascoltare Pesaro* avviato nel 1996 nell'ambito dei lavori preparatori del nuovo Prg, il processo di pianificazione strategica trae avvio da una nuova cultura del management di cui l'amministrazione si è dotata in seguito alle riforme degli anni '90. Tale nuova cultura si concretizza in una gestione di tipo manageriale e nell'adozione di metodi e strumenti per la programmazione dello sviluppo economico e sociale; in particolare è stata creata una struttura organizzativa che prevede deleghe per politiche e progetti, sono stati inseriti strumenti di programmazione e controllo e tecniche di sviluppo organizzativo e formazione delle persone.

In questo senso, la pianificazione strategica deve essere considerata parte integrante di un mutamento culturale che investe l'intero apparato e coinvolge tutte le dimensioni dell'assetto organizzativo. Un'amministrazione che assume la responsabilità della programmazione e attuazione di un processo di pianificazione strategica deve prevedere in modo dettagliato l'impatto atteso del processo sulla propria organizzazione e, in particolare, su ambiti quali:

- la definizione della missione e del ruolo dell'amministrazione;
- la funzione della leadership a livello locale;
- le logiche partenariali pubblico-pubblico e pubblico-privato;
- il ruolo e le competenze della dirigenza;
- l'impostazione dei processi interni;
- la gestione delle risorse umane;
- i sistemi di valutazione e controllo dei risultati.

In sintesi, per garantire una gestione efficace del processo di pianificazione strategica, le amministrazioni pubbliche non possano prescindere di integrarlo in una logica di miglioramento e sviluppo organizzativo¹.

5.1.1 Innovazioni nelle relazioni e nel coordinamento all'interno dell'amministrazione

In molti casi l'avvio e la realizzazione del piano strategico si collega a un ripensamento dell'organizzazione all'interno delle singole amministrazioni. È evidente infatti che la necessità di superare la tradizionale settorialità degli interventi e delle politiche per dare risposte più adeguate ai problemi multi-dimensionali del contesto locale, implica e rafforza l'introduzione di un più grande livello di coordinamento interno, modalità di gestione a progetto e, in alcuni casi, la definizione di strutture apposite. Così, per esempio, nell'avvio del processo di pianificazione strategica le città di Pesaro, La Spezia, Genova e Trento si sono avvalse di strutture di coordinamento create già in precedenza proprio per allineare e integrare maggiormente le attività di diversi uffici e funzioni del comune.

1. Formez, *L'ente locale attivatore di processi di pianificazione strategica partecipata*, 2006.

Piano strategico e innovazione nell'amministrazione comunale della Spezia

L'amministrazione con il piano strategico ha voluto avviare una nuova importante fase di cambiamento al suo interno, collegata ad altri interventi in fase di progettazione o di realizzazione. Il ruolo parziale del comune, inadatto a conoscere e a soddisfare tutte le richieste della città, ma centrale e insostituibile per favorire lo sviluppo e il benessere locale, ha richiesto un cambiamento non solamente nella scelta degli strumenti di governo ma anche e soprattutto nella definizione della sua organizzazione.

La struttura organizzativa dell'ente è stata profondamente modificata sulla base di una nuova impostazione delle dinamiche di lavoro. Dalla suddivisione dei compiti per progetti è avvenuta una riorganizzazione delle unità organizzative per processi, finalizzando il lavoro al raggiungimento di obiettivi definiti, chiari e soprattutto misurabili. L'informatizzazione del piano economico di gestione dell'ente ha consentito poi di dare attuazione alla nuova organizzazione comunale, facilitando il monitoraggio dello stato di attuazione dei diversi progetti dell'ente e la misurazione delle performance dei servizi su indicatori quantificabili rispetto agli obiettivi assegnati. La riorganizzazione ha quindi creato una struttura più snella e flessibile, in grado di recepire le politiche degli organi di controllo e di indirizzo e di darvi attuazione. Di più è stato istituito presso la direzione generale un gruppo di lavoro o *staff* con il compito di favorire l'innovazione della struttura amministrativa. In particolare lo staff ha partecipato e introdotto all'interno dell'organizzazione interna alcuni progetti del Laboratorio Cantieri, quali i Pic (Piani integrati di cambiamento), le sponsorizzazioni, la *customer satisfaction*, il bilancio sociale, il benessere organizzativo e altri temi.

Altre amministrazioni, come Perugia, per rispondere ai cambiamenti normativi in atto, hanno introdotto modalità di lavoro più collaborative e partecipative, che hanno posto le basi organizzative per un processo di pianificazione strategica. Come dimostrano le esperienze di varie amministrazioni italiane, la formazione di una cultura fondata sul lavoro per processi, programmi e progetti ha certamente preceduto e al tempo stesso agevolato l'introduzione di processi di pianificazione strategica.

La pianificazione strategica e la creazione di un'amministrazione strategica a Trento

È in atto un processo difficile ma non reversibile di mutamento culturale che investe l'intero apparato e coinvolge la definizione della missione e della visione aziendale, la gestione delle risorse umane, le logiche partenariali del comune, la leadership e, in genere, le dimensioni critiche del successo dell'organizzazione. Oltre alla costituzione di strutture e di funzioni ad hoc, la configurazione organizzativa ha cercato di adattarsi a nuove esigenze, soprattutto puntando su forme di trasversalità operativa. Ed è generalizzato un clima di adesione e un orientamento all'interiorizzazione del senso, delle ragioni e delle modalità della pianificazione di nuova generazione.

5.1.2 Innovazioni nelle relazioni interorganizzative con attori esterni

Una seconda dimensione dell'innovazione organizzativa che facilita l'attuazione di un processo di pianificazione strategica riguarda il sistema di relazioni e la capacità di cooperazione dell'amministrazione locale con gli attori esterni.

Occorre ricordare che, già a partire dai primi anni '90, si è verificato in molte realtà uno spostamento di attenzione delle amministrazioni locali dall'erogazione diretta dei servizi a un ruolo di indirizzo e controllo di attività e servizi gestiti da soggetti esterni, con differenti forme gestionali e contrattuali. Tali cambiamenti, che miravano all'aumento dell'efficienza e di riduzione dei costi, hanno anche inciso in modo significativo sull'assetto organizzativo degli enti locali. In particolare si è reso necessario passare dalla logica di un'organizzazione unitaria e monolitica a quella del governo di un insieme di soggetti esterni, direttamente coinvolti nei processi decisionali e gestionali dell'ente.

Inoltre, l'evoluzione normativa verso forme di programmazione negoziata e la promozione di progetti integrati, che richiedono esplicitamente il coinvolgimento di diversi soggetti pubblici e privati, (Urban, Pru, Prusst, ecc.) ha inciso sul funzionamento e sulle azioni degli enti locali. Da un lato, questi strumenti hanno concentrato l'attenzione su problematiche complesse e multidimensionali che oltrepassano i confini settoriali e territoriali dell'amministrazione. Dall'altro, hanno ulteriormente spostato l'enfasi del governo locale dal semplice ruolo di regolamentazione delle attività di altri attori verso una *governance* del sistema locale, basata su un diverso sistema di relazioni dell'ente pubblico con gli altri attori presenti sul territorio.

L'esperienza nella programmazione a Venezia

Nell'ultimo decennio, nell'affrontare i problemi di sviluppo e di carattere socio-economico, territoriale e ambientale che le sono propri, Venezia ha utilizzato un approccio del tutto simile a quello praticato dalle città europee più avanzate: ha riferito il proprio operato a un progetto di sviluppo sostenibile di medio e lungo periodo, ha promosso e monitorato interventi capaci di innescare processi dai quali sono conseguiti effetti indotti positivi, ha raccolto e utilizzato in modo mirato le risorse disponibili, ha operato per un coinvolgimento degli operatori privati nella realizzazione degli interventi, ha favorito una pubblicizzazione dei risultati. In questo è stata facilitata anche dall'evolversi di una legislazione – sia nazionale che regionale – sempre più indirizzata alla promozione di progetti integrati la cui attuazione richiede esplicitamente il coinvolgimento dei privati fin dalla fase della progettazione (Urban, Pru, Prusst, ecc.).

Così facendo, la città ha favorito il consolidamento di una pratica di intervento e una caratterizzazione dei rapporti tra amministrazione pubblica e operatori privati che, in assenza di atti formali di riferimento, ha costituito, al tempo stesso, punto di forza dell'azione pubblica, perché ha consentito flessibilità ed efficacia nelle azioni promosse, e punto di debolezza, perché l'esito dell'azione è progressivamente divenuto dipendente dalle condizioni di equilibrio esistenti, in un momento dato, tra i diversi attori che costituivano il sistema città.

In altri casi, è proprio l'esperienza di pratiche inclusive nei processi decisionali pubblici che ha favorito la creazione di relazioni più trasparenti e integrate con gli attori locali e i cittadini, coerenti con l'avvio in seguito di un processo di pianificazione strategica.

A Torino, per esempio, l'avvio del piano strategico è stato preceduto da due progetti integrati di sviluppo territoriale.

L'avvio di progetti integrati di Sviluppo a Torino

Al momento dell'avvio del primo piano strategico, la città aveva da poco avviato (1997) due progetti speciali:

- il *Progetto speciale periferie*, basato sull'approccio integrato economico, sociale, fisico e sulla partecipazione degli abitanti nella riqualificazione di dodici aree urbane periferiche;
- il *Progetto speciale comunicazione*, destinato alla promozione della città, al miglioramento della comunicazione sulle trasformazioni urbane sia verso i cittadini sia verso potenziali pubblici esterni.

Entrambi i progetti si sono tramutati nel tempo in settori stabili dell'amministrazione.

Allo stesso modo si possono considerare anche i patti territoriali, avviati in tutta la Provincia di Torino e il percorso per la formazione dell'Agenda 21 provinciale, avviato nel 2000.

Altre città, come Bolzano, hanno collegato il piano strategico alle esperienze di processi urbanistici partecipati in cui avevano già sperimentato tecniche e approcci di coinvolgimento dei cittadini nei processi di sviluppo locale.

I progetti integrati e partecipati come precursori del piano strategico di Bolzano

Il Comune di Bolzano ha inteso realizzare nel 2004 un programma di interventi per la riqualificazione complessiva di un quartiere della città di Bolzano, Oltrisarco-Aslago, di circa 12.000 abitanti, attraverso un approccio partecipativo e condiviso da un altro numero di soggetti (istituzioni, amministrazioni, enti locali, associazioni di categoria, comitati, gruppi locali e singoli cittadini).

Lo strumento di intervento utilizzato per il governo del processo è stato quello di un progetto integrato e partecipato di riqualificazione urbana, da collocarsi tra gli strumenti per i programmi complessi di iniziativa ministeriale recente (non attivati nella Provincia Autonoma di Bolzano), Pic Urban, Agenda 21 locale. Le varie fasi di lavoro sono state concentrate su una attività di indagine-ascolto del territorio che ha avuto lo scopo di effettuare e approfondire una prima mappatura delle percezioni dei problemi, ma anche delle risorse, del quartiere. Gli strumenti adottati in questo percorso di coinvolgimento: *outreach*, interviste su base di storie di vita, camminate di quartiere e incontri di scala e di cortile. Sono stati previsti, inoltre, momenti di interazione plurale e di coinvolgimento di un ampio numero di attori locali; l'apertura di una sede in quartiere, il Punto 21, e l'organizzazione di un *Open Space Technology* (Ost). Contestualmente, si è prevista l'attivazione di workshop e laboratori progettuali su questioni specifiche con gli abitanti del quartiere. L'intervento si è fondato su un approccio metodologico di tipo partecipativo, basato sulla necessità di garantire spazi di comunicazione, collaborazione ed eventuale negoziazione fra gli abitanti e i diversi soggetti interessati alla definizione del programma di riqualificazione.

Nell'estate 2004 l'amministrazione, dopo l'esperienza avviata attraverso i processi di ascolto, di pianificazione e di concertazione messi in atto nel quartiere di Oltrisarco, decide di realizzare un altro intervento sperimentale per la progettazione partecipata degli indirizzi strategici attraverso la costruzione del piano di sviluppo strategico per la città di Bolzano. Il percorso, fortemente innovativo, organico e di ampio respiro vuole in primis descrivere un quadro condiviso delle risorse e degli strumenti necessari per il cambiamento strategico per l'individuazione, la definizione e la qualificazione partecipata della *visione* e del posizionamento strategico di Bolzano 2015:

- connotando la vocazione della città in termini di qualità e innovazione;
- orientando e promuovendo lo sviluppo economico e sociale della città;
- favorendo dialogo, lavoro condiviso, sviluppo progettualità, modalità pattizie;
- agendo sulle peculiarità storiche e culturali, sui caratteri urbani più specifici, sulla identità della città per costruire la visione futura.

5.2 Orientare l'amministrazione verso un ruolo di *governance* locale

5.2.1 Ripensare la propria missione in termine di *governance*

Come abbiamo chiarito più volte in questo volume, la pianificazione strategica nasce dalla necessità di fornire una visione comune a un territorio, capace di indirizzare le attività e le risorse presenti per rispondere ad esigenze complesse e comuni cui nessun soggetto/attore potrebbe dare da solo una risposta adeguata.

Il ruolo della pubblica amministrazione locale nei processi di pianificazione strategica non è più quello di costruire il piano e di realizzare le azioni da sola, ma di promuovere, facilitare e coordinare le attività di diversi soggetti su tre aspetti centrali: leadership, partenariato e partecipazione.

Assumere un ruolo di *governance*, richiede all'amministrazione locale di definire la propria missione istituzionale non più esclusivamente rispetto alle sue responsabilità e attività normative, ma come catalizzatore e gestore dello sviluppo di un sistema locale. In realtà, conduce a una definizione della missione molto più ampia sia per quanto riguarda i compiti e le attività di cui si fa carico, sia rispetto al territorio di riferimento. E questo comporta dei profondi cambiamenti all'interno dell'amministrazione.

In primo luogo, definire una missione istituzionale adatta all'esplicitamento di un ruolo di *governance* locale implica superare dei limiti e dei confini dell'attività amministrativa tradizionale basata sulla gestione dei servizi erogati direttamente o attraverso meccanismi contrattuali e sulla regolamentazione delle attività degli attori esterni.

La missione istituzionale dell'amministrazione locale viene ampliata e rinnovata, diminuendo l'enfasi su un ruolo di autorità politico-amministrativa, a favore della cooperazione con altri soggetti (con specializzazioni e obiettivi diversi) e dell'inclusività come base di legittimazione della democrazia². E, inoltre, aumenta l'importanza della capacità di coordinamento di una molteplicità di attori a diversi livelli.

2. B. Dente e E. Melloni, *Il Piano Strategico come Strumento di Governance Locale*, Dicembre 2004.

L'attività di pianificazione strategica promossa dalla Provincia di Milano si propone di contribuire a trattare (e per quanto possibile, a risolvere) un insieme di questioni tra loro connesse:

- **questioni di *governance* interistituzionale.** L'attività di pianificazione strategica può consolidare e intensificare le relazioni tra la provincia, il comune capoluogo e gli altri comuni, ma anche contribuire a irrobustire i dispositivi di sussidiarietà verticale e le relazioni della regione urbana con altri contesti territoriali, in particolare con la nuova provincia di Monza e Brianza, con la regione e con il governo;
- **questioni di governo metropolitano.** La costruzione di un processo di pianificazione strategica può contribuire a delineare una ipotesi di governo coerente con le caratteristiche specifiche della regione urbana milanese (a partire dal delicato equilibrio tra Milano e il resto della provincia, dal forte protagonismo municipalista delle reti sovracomunali, dalla elevata complessità delle reti di *governance* multilivello). Questa ipotesi di governo non può essere dedotta da decisioni legislative né calata dall'alto, ma deve essere concretamente sperimentata mettendo in gioco attori e risorse specifiche del contesto milanese;
- **questioni di valorizzazione e messa in rete di progetti già attivati o attivabili** da parte dell'amministrazione provinciale, che ne consolidino il ruolo come attore rilevante per i processi di governo metropolitano. L'attività di pianificazione strategica dovrebbe essere pensata come un cantiere che permette innanzitutto di ripensare in chiave strategica progetti già attivati o in via di attivazione, ma anche di produrre nuovi progetti significativi su questioni centrali per lo sviluppo e l'abitabilità della regione urbana;
- **questioni di consolidamento, messa in rete e rafforzamento del capitale conoscitivo disponibile per tutti gli attori.** Se è vero che uno dei problemi centrali del contesto milanese è quello della generazione di progettualità innovativa che abbia la capacità di definire e attivare coalizioni, allora l'attività di pianificazione strategica può essere un dispositivo che contribuisce a mettere in rete e a liberare risorse progettuali provenienti da una molteplicità di luoghi e contesti.

Il piano strategico inoltre prende avvio in un momento particolarmente rilevante dal punto di vista istituzionale: da un lato infatti l'istituzione della Provincia di Monza e Brianza apre un'importante cantiere istituzionale in cui la Provincia di Milano è attore di primo piano, dall'altro la discussione sulla città metropolitana è giunta oggi a maturazione e richiede oggi uno scatto progettuale significativo. Queste due istanze costituiscono lo sfondo rilevante in cui le ragioni fino a ora esposte trovano ulteriore rilievo e significatività.

Il nuovo contesto in cui si trovava a operare l'amministrazione comunale risultava profondamente diverso rispetto allo scenario di solo pochi anni prima.

Il nuovo scenario e l'importanza assegnata alla dimensione locale per lo sviluppo, associato alla particolare situazione economica e congiunturale delle città, richiedevano all'Amministrazione di assumere un nuovo ruolo attivo di traino e di catalizzatore delle molteplici potenzialità che la città aveva ancora da esprimere. L'Amministrazione per svolgere a pieno questo ruolo aveva però bisogno di nuovi strumenti, ritagliati a sostegno dei processi di cambiamento e trasformazione culturale e politica in atto. Costruire relazioni, comunicare, condividere sapere, favorire integrazione e patto tra pubblico e privato, coinvolgere e far partecipare, costruire capitale sociale erano infatti i nuovi elementi necessari a guidare il cambiamento della città e aiutarla a *darsi una strategia*.

Il Comune della Spezia, come attore pubblico, non era in grado e non possedeva gli strumenti per portare avanti da solo questo importante compito di trasformazione. Non ne possedeva gli indispensabili strumenti progettuali complessivi, le risorse necessarie e la possibilità di poter decidere e disporre per una città fatta di molteplici interessi e bisogni spesso in contrasto tra loro. Il comune doveva porsi, invece, come il regista del cambiamento, il soggetto adatto per stimolare e valorizzare la diffusa progettualità, privata e spontanea, individuando strumenti decisionali basati sulla partecipazione e sul consenso allargato.

Il cittadino è l'obiettivo dell'azione pubblica e la sua soddisfazione diventa l'alto valore e la missione dell'amministrazione. Avvicinarsi al cittadino, rompere schemi e abitudini, collegare la democrazia elettiva a quella partecipativa sono oggi gli obiettivi di qualsiasi Ente locale, che ha interesse a un buon governo del territorio. Il piano strategico ha significato il primo, chiaro e ampio intervento fatto in questa direzione, percepito da ogni singolo cittadino che per la prima volta si è sentito partecipe alla costruzione della città del futuro. È stato attivato con il piano strategico un'importante percorso di apertura dell'amministrazione. Il rapporto con il cittadino e la partecipazione come elemento compensativo dei limiti di una rappresentanza solamente elettorale sono stati gli argomenti e i temi di base di un apposita commissione *Governo partecipato*, che ha voluto individuare le linee e i principi per poter sviluppare nel tempo un migliore governo, facendo sì che il cittadino diventi parte dell'amministrazione e possa partecipare alla sua azione senza limitare e interferire con i compiti e le responsabilità propri dell'uno e dell'altro.

L'apertura, il confronto, la trasparenza, il coinvolgimento e il partenariato sono elementi che, centrali nel processo di pianificazione strategica, sono comuni e basilari per impostare le diverse attività dell'ente e sono diventati parte insostituibile nell'operare dell'amministrazione.

Farsi carico di un ruolo di governance sul territorio richiede all'ente locale di concepire la propria missione istituzionale nel contesto di un sistema territoriale più ampio di quello descritto dai propri confini geografici. In generale, le spinte all'avvio della pianificazione strategica sono condizioni o fenomeni socio-economici che si estendono oltre i confini delle singole amministrazioni che vi partecipano. Per esempio, il piano strategico di Venezia è riconosciuto nell'Atto di indirizzo della Giunta come un piano promosso dall'amministrazione comunale, ma rapportato a un contesto metropolitano di circa 640.000 residenti, appartenenti a 25 comuni. Il piano strategico è definito come uno "strumento d'intervento che punta a ridefinire i rapporti della città con il suo intorno e con l'area metropolitana

vasta; con il Veneto, per ricostruire un sistema di relazioni virtuose che massimizzino il reciproco vantaggio; con il resto del mondo, per consentire agli attori locali di dialogare e interagire economicamente e culturalmente a livello internazionale”³.

Spetta in particolare alla dirigenza, e non solo agli amministratori, delle amministrazioni locali riconoscere i problemi e le prospettive condivise con altri comuni vicini, l’impatto dei cambiamenti demografici o ambientali sui servizi locali, o le esigenze e le aspettative di sviluppo dei territori vicini e degli altri livelli di governo presenti sullo stesso territorio. Occorre in realtà una vera trasformazione dei rapporti tra istituzioni pubbliche, basati sulla collaborazione interistituzionale e l’apertura a una logica di coamministrazione. Per esempio, essendo stato il singolo promotore di una prima fase di pianificazione strategica locale nel periodo 1999 a 2002, il comune di La Spezia all’avvio dell’attuale secondo piano strategico (2003-2012) si è aperto al coprotagonismo del progetto con la provincia. La scelta da ambedue le amministrazioni di dar vita a un percorso condiviso di pianificazione nasce dalla consapevolezza che solo in un contesto di area vasta possono svilupparsi pienamente tutte le potenzialità presenti sul territorio. Il ruolo della provincia a gestire i numerosi strumenti di pianificazione e programmazione (tali il piano di sviluppo socio-economico, il programma pluriennale di sviluppo, il Ptc e il Prusst mirato alla riqualificazione urbana), dimostra una necessità di cooperazione interistituzionale tra diversi livelli di governo del territorio nel coordinamento delle iniziative di sviluppo locale⁴.

Ancora più rilevante per quanto riguarda la costruzione di una missione istituzionale con riferimento a un territorio vasto è l’esempio dell’Associazione dei Comuni del Copparese, in cui un gruppo di piccoli comuni ha creato un unico piano strategico, facendosi carico ognuno di portare avanti la visione definita collettivamente per l’area intera.

3. *Il Caso di Venezia. Le strategie di sviluppo della città e le strutture preposta alla gestione del Piano Strategico 2004-2014*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, p. 2.

4. *Il Caso di La Spezia*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, p. 11.

Il riposizionamento della *governance* locale è una delle esigenze sempre più presenti in un territorio che si prefigge una concertazione sempre più allargata tra le varie istanze e istituzioni pubbliche. La conferenza dei sindaci dell'associazione dei comuni, dopo aver avviato alcuni progetti interistituzionali (*Medicina di comunità* mirato a riposizionare le politiche socio sanitarie nel Distretto Copparese e *Identità e sviluppo* sotteso alle occasioni di sviluppo partendo dalle autoctone potenzialità del territorio), hanno ritenuto maturi i tempi di avvio di un processo di Pianificazione Strategica. L'ambito territoriale di riferimento è delimitato dai confini dell'associazione dei Comuni di Copparo, Berra, Iolanda di Savoia, Tresigallo, Formignana, Ro, Comuni in Provincia di Ferrara, a Nord-Est del capoluogo provinciale e delimitati a Nord dal Po, prospiciente alla Provincia di Rovigo; un territorio del tutto pianeggiante di 420 chilometri quadrati, buona parte terreni bonificati dalla fine '800, con poco più di 38.000 residenti. Il territorio, pur con grandi potenzialità naturali (Po, corsi d'acqua), storiche (ville del periodo estense), di professionalità (antica competenza nell'agricoltura e nella trasformazione dei prodotti agricoli) e di innovazione tecnologica (presenza industria metalmeccanica), manifesta scarsa propensione all'investimento e, pressoché, nessuna fiducia nelle possibili occasioni di crescita professionale nel territorio. Le conseguenze di tale situazione sono il depauperamento delle risorse finanziarie e culturali, il progressivo calo della popolazione concentrato sulle fasce dei giovani e delle forze produttive, mentre il territorio invecchia e l'immigrazione, in lento, seppur in progressivo aumento, si concentra nel badantato, ambulatato marginale e impieghi precari.

La metodologia del piano strategico viene valutata come processo di negoziazione e concertazione in grado di far crescere la strategia delle alleanze in un partnerariato reale e non fittizio tra le componenti della società e sviluppare fiducia nel territorio. L'obiettivo del processo era duplice:

- realizzare uno strumento di pianificazione territoriale di vasta scala, con singole azioni promosse e finanziate dai soggetti pubblici e privati del territorio, da recepire nella programmazione territoriale (piani poliennali dei comuni, province, regione, banche, ecc.);
- aumentare il capitale sociale presente nel territorio come capacità di tutte le componenti presenti di lavorare insieme e comprendersi per aumentare la fiducia reciproca e abbattere la paventata minaccia delle diversità.

Ridefinire la missione istituzionale con riferimento a una area vasta, e instaurare rapporti di collaborazione stabili con altri enti territoriali, non è sempre una cosa facile. Alcune esperienze dimostrano che l'adesione a una concezione ancora gerarchica delle relazioni tra diversi livelli di governo territoriale costituisce un ostacolo molto forte allo sviluppo di una logica di partnership interistituzionale. Bisogna superare il conflitto e l'incomunicabilità che troppo spesso segnano queste relazioni per maturare rapporti di cooperazione mirate ad assicurare la coerenza delle politiche e la messa a sistema delle risorse a sostegno di obiettivi comuni per la popolazione locale.

5.2.2 Sviluppare nuovi modi di cooperazione con altri soggetti locali

Come abbiamo già segnalato, il nodo critico del ruolo di *governance* locale risiede non solo nell'espletamento efficace dei propri compiti ma, soprattutto, nell'inquadramento e nel coordinamento dell'attività dei diversi attori sociali presenti sul territorio. Spetta alle amministrazioni locali utilizzare efficacemente gli strumenti di cui dispongono

per indirizzare le azioni degli altri soggetti e, dunque, accreditarsi come agenzia di sviluppo locale.

L'esercizio efficace di un ruolo di *governance* è fondato soprattutto sulla creazione di nuovi rapporti di coinvolgimento e cooperazione con gli altri soggetti presenti nel sistema locale. In questo ambito, l'aumento della partecipazione dei cittadini, portatori di interessi e attori pubblici e privati nella formulazione delle politiche e azioni collegate al piano strategico, richiede all'amministrazione locale una capacità relazionale in grado di rafforzare i ruoli di coordinamento e di leadership sul sistema locale.

La sfida per le amministrazioni locali, però, deriva dalla necessità di basare la collaborazione non sulle relazioni tradizionali, di autorità amministrativa o contrattuale, ma su nuovi rapporti fondati sulla parità e la complementarità tra gli attori. Adottare una logica di cooperazione sostenibile richiede anche la capacità di gestire le relazioni a lungo termine per consentire la flessibilità e l'efficacia delle azioni promosse. Conviene prestare attenzione anche al rischio che la creazione di rapporti paritari tra attori non minacci l'esito dell'azione; per questo è opportuno creare modalità di collaborazione fondate sulla definizione chiara di ruoli e responsabilità di ogni soggetto. Nel caso della Spezia l'individuazione di importanti progetti a carico del mondo imprenditoriale ha consentito anche all'ente locale di definire le procedure a carico del soggetto pubblico (in termini di permessi o autorizzazioni necessarie a facilitare le iniziative di sviluppo private) e così di definire le modalità specifiche della collaborazione.

La creazione di nuovi rapporti tra privato e pubblico attraverso il piano strategico di Trento

L'esperienza del piano strategico di Trento mette l'accento sulla valutazione nei processi di scelta e selezione dei progetti nella creazione di una nuova interazione tra soggetti pubblici e privati. Così, senza negare la legittimità degli interessi privati e la loro ricerca di redditività degli investimenti, si sono riconosciute l'esigenza e la possibilità di introdurre alcune condizioni precise per consentire gli interventi trasformativi vincolati alla qualità dei progetti e alla selezione delle funzioni da insediare, internalizzandole nel piano strategico. La componente di interazione tra comune e attori privati sui progetti avviene nella cornice di un mandato politico fissato nel piano strategico e si realizza attraverso un'attività di valutazione sulla consistenza delle proposte effettuate non solo dai privati, ma anche dallo stesso comune⁵.

Tra gli strumenti di cui dispongono le amministrazioni pubbliche per rafforzare la cooperazione con altri attori, il patrimonio informativo è una risorsa straordinaria particolarmente necessaria per la realizzazione di un piano strategico. Tale patrimonio è ciò che gli enti locali possono mettere *sul tavolo* e che dà loro autorevolezza e capacità "contrattuale", soprattutto in carenza di risorse economiche.

5. *Il Caso di Trento*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, p. 28.

È necessario curare particolarmente l'individuazione e l'organizzazione dei dati e delle informazioni che devono essere collegati e resi disponibili affinché siano effettivamente uno strumento di supporto a tutte le fasi della pianificazione strategica. In particolare, l'attenzione deve essere posta sul formato e sui tempi della produzione delle informazioni in modo che siano fruibili nella fase di presa delle decisioni.

La gestione del sistema informativo sociale in una logica strategica a Trento

La gestione delle informazioni in una logica strategica è definita compiutamente nella pianificazione sociale, che ha previsto un sistema informativo sociale dimensionato sulle ragioni e sulle esigenze del posizionamento dell'ente rispetto alle politiche sociali. In altri settori questa relazione è presente a un livello ancora embrionale.

L'informazione come strumento per favorire il confronto tra *stakeholder* a Barletta

Si è tentato per la prima volta di mettersi insieme per la raccolta delle informazioni necessarie per conoscere in modo puntuale il contesto storico, culturale ed economico della città, dei suoi punti di forza e di debolezza, della sua posizione nell'ambito del Patto Territoriale presente sul territorio, nella neo provincia e in riferimento ai mercati globali, e sulle prospettive del suo riposizionamento a seguito dei recenti eventi economici negativi. Da questa analisi, servita per affrontare le sedute plenarie con i cittadini si è passati all'ascolto delle proposte e dei suggerimenti pervenuti durante i momenti di incontro con gli *stakeholder*. Successivamente mettendo a confronto l'analisi di contesto con le forti richieste pervenute dagli attori sociali si è passati a razionalizzare tutte le informazioni, a dare coerenza e scegliere quelle più strategiche ai fini dello sviluppo della città.

5.2.3 Rafforzare la comunicazione e il coinvolgimento dei portatori di interessi e dei cittadini

L'introduzione di un approccio inclusivo dovuto alle esigenze della pianificazione strategica implica un'evoluzione nei rapporti comunicativi con la cittadinanza che non possono essere confinati ai soli processi relativi al piano strategico. Lo sviluppo di nuovi rapporti di inclusione e trasparenza con i cittadini deve incidere su tutte le attività delle amministrazioni pubbliche, richiedendo la costruzione di un dialogo permanente basato sulla disponibilità all'ascolto, alla diffusione delle informazioni, all'analisi condivisa delle problematiche nonché a una più ampia *accountability* delle attività. Soprattutto necessita l'integrazione di questi approcci nel lavoro ordinario dell'organizzazione mediante l'introduzione di strutture e strumenti appositi.

Il coinvolgimento dei cittadini nelle attività comunale della Spezia

Con il piano strategico l'amministrazione comunale ha posto le basi per avviare un processo di ascolto attivo e di coinvolgimento del cittadino. L'obiettivo del piano strategico infatti è stato quello di ricercare, in sede di dialogo e di incontro con la città, le migliori forme e gli strumenti per attivare un rapporto strutturato tra azione amministrativa e bisogni del cittadino. Nascono dal piano strategico, e sono in fase di approfondimento e sviluppo, il bilancio partecipato, il bilancio sociale, le indagini di *customer satisfaction*, e i contratti di quartiere. Il cittadino è oggi più coinvolto nella definizione delle politiche di governo del territorio, e diventa l'elemento di base per l'impostazione delle strategie soprattutto in relazione ai servizi sociali e le politiche di *welfare*.

La creazione di un Assessorato alla partecipazione a Firenze

È stata avviata una rete di laboratori di quartiere per la progettazione partecipata di alcune piazze della città che ha poi portato alla creazione con le ultime elezioni amministrative (2004) di un assessorato alla partecipazione. L'assessorato ha poi continuato il lavoro di questi laboratori, portando avanti il concorso di progettazione e riqualificazione delle piazze, avviato nuovi laboratori, ma anche un percorso di partecipazione per il governo della città a partire dal programma elettorale del Sindaco (programma di mandato 2004-2009), e un *forum* di discussione sul piano strutturale.

Inoltre, l'assessorato sta dedicando in generale una riflessione sul tema delle modalità di organizzazione strutturata della partecipazione cittadina ai processi decisionali, a varie scale e su vari livelli e con strumenti differenziati da sperimentare.

Il piano strategico, inoltre, partecipa a un progetto di *e-democracy* che coinvolge numerose città italiane.

5.2.4 Porre attenzione alla ricerca delle risorse

La realizzazione di progetti complessi in collaborazione con altri attori fa emergere una nuova sfida per le amministrazioni pubbliche, quella di reperire nuove risorse. Tradizionalmente i dirigenti pubblici si sono occupati di gestire risorse finanziarie date, non di farsi carico del problema di trovarle. Nell'attuazione di un piano strategico territoriale, invece, la ricerca delle risorse tanto finanziarie quanto professionali, tecnologiche, istituzionali e di partnership, diventa un compito prioritario e indispensabile per la dirigenza e il vertice politico dell'amministrazione.

Per esempio, se si decide di realizzare dieci nuovi parchi per i cittadini, occorre porsi da subito non solo il problema delle risorse necessarie per costruirli ma anche di quelle per gestire il verde pubblico nei prossimi trent'anni.

La dirigenza, dunque, non può accontentarsi di predisporre il progetto di realizzazione oppure preoccuparsi solo di segnalare i futuri costi di gestione, ma dovrà anche elaborare proposte per individuare le risorse utili a garantire nel tempo l'iniziativa. In particolare, occorre una capacità propositiva, in grado di pensare e mettere insieme

modalità di risparmio e di autofinanziamento, tecniche di coinvolgimento dei cittadini e reti di rapporti con le aziende private e non profit del territorio in vista di possibili sponsorizzazioni.

Il raggiungimento di tali obiettivi necessita dell'impegno e della capacità del livello politico e dirigenziale.

Conviene segnalare, però, che la ricerca delle risorse per sostenere e assecondare le azioni del piano strategico deve cominciare innanzitutto con l'attivazione delle risorse interne, mediante un forte collegamento tra il piano strategico e gli strumenti di programmazione e gestione del bilancio dell'ente (vedere sotto sezione 5.3.4), prima ancora di concentrarsi sull'attivazione delle risorse esterne⁶.

5.3 Creare un'amministrazione strategica

5.3.1 Collegare la funzione di indirizzo politico con quella di direzione amministrativa

L'avvio di un processo di pianificazione strategica da parte di un ente locale pone necessariamente il problema dei rapporti tra indirizzo politico e amministrativo. Le esperienze sinora condotte dimostrano che per assicurare un processo efficace e risultati accettabili il piano strategico ha bisogno di un forte presidio sia politico che amministrativo. Lo sviluppo di nuovi rapporti di collaborazione tra la direzione dell'ente e il vertice politico costituisce quindi un fattore critico di successo dei processi di pianificazione strategica.

In molti casi il soggetto trainante del piano strategico è l'organo politico, il sindaco o la giunta (per esempio nelle città di Barletta, Verona, Trento, Firenze e La Spezia o come nel caso di Treviso in cui la leadership è stata assunta dal Presidente della Provincia), mentre in altri è principalmente il vertice amministrativo (Bolzano, Perugia e Pesaro).

Al di là del soggetto promotore, è importante sottolineare che in un processo di pianificazione strategica l'amministrazione si fa portatrice di valori e interessi che devono essere necessariamente allineati con gli indirizzi politici. Le linee strategiche definite nel piano influenzano la programmazione operativa dell'ente vincolando alcune scelte della direzione e, pertanto, richiedendo un coinvolgimento degli organi di governo. L'avvio di un processo di pianificazione strategica, quindi, inevitabilmente crea nuove relazioni tra dirigenza amministrativa e vertice politico.

Un aspetto fondamentale di questo nuovo rapporto riguarda la definizione di un mandato politico per le attività da svolgere dall'amministrazione durante il processo di pianificazione strategica. Nel caso della città di Trento per esempio, l'amministrazione ha richiesto al Consiglio un mandato esplicito per un contratto partenariale basato sulla negoziazione con soggetti esterni da realizzare attraverso il piano strategico. Il mandato politico è stato importante anche per conferire legittimità alle strutture amministrative dedicate alla piani-

6. *Il Caso di Trento*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, p. 29.

ficazione strategica come referenti autorevoli nelle negoziazioni con i soggetti terzi. Il coinvolgimento dell'aula consiliare è stato garantito con alcune sedute tematiche e il coinvolgimento dei consiglieri ai lavori; l'approvazione del piano ha avuto la funzione di vincolare nel voto politico alcune scelte strategiche preliminari (come, per esempio, il progetto di interrimento della ferrovia)⁷.

Il processo di pianificazione strategica della città di Genova si è avvalso di un processo di contrattazione dell'Ufficio del piano con la giunta comunale secondo il quale la direzione del progetto aveva il compito di individuare delle proposte di intervento sviluppate in un rapporto partenariale con istituzioni e privati, di confrontarle con delle linee generali di indirizzo e di orientamento definite in precedenza con la giunta, e di presentare le proposte a quest'ultima per l'accordo finale⁸.

Peraltro, la natura stessa di un piano strategico, concepito per affrontare problematiche complesse in modo coeso e non settoriale, necessita di relazioni stabili dell'amministrazione con la giunta nel suo complesso. Non è infatti possibile gestire rapporti con il vertice politico solo attraverso contatti con i singoli assessorati, come nel caso della programmazione settoriale. Le esperienze realizzate da diversi enti locali dimostrano l'importanza del coinvolgimento dei politici nelle varie fasi del processo, per assicurare l'efficacia e la sostenibilità del piano.

La gestione interna del processo deve prevedere momenti di informazione e comunicazione destinata ai politici, finalizzati a valorizzare il piano strategico come strumento di realizzazione di obiettivi politici, e a tenere sempre alto l'interesse e suscitare la partecipazione attiva dei politici nel processo mediante la presentazione dei risultati via via raggiunti.

Inoltre, possono esservi opportunità di collaborazione e di lavoro congiunto tra dirigenti e politici nelle diverse fasi di sviluppo degli obiettivi e delle azioni del piano. Per esempio, nel comune di Barletta i politici hanno potuto partecipare ai lavori nelle commissioni e nei gruppi di lavoro misti con altri soggetti o a una commissione speciale e temporanea del consiglio comunale.

Senza tali azioni comunicative e inclusive, c'è il rischio che la pianificazione strategica sia percepita dai politici come contrapposta al loro ruolo di decisori pubblici, aumentando così le difficoltà connesse allo sviluppo del percorso di pianificazione e alla fattibilità del piano.

7. *Il Caso di Trento*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, p. 28.

8. *Il Caso di Genova*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, pp. 5-6.

COMUNE DI TRENTO

Il processo di pianificazione strategica ha forzato la nascita di una relazione più adulta fra politica e dirigenza, orientata alla complementarità più che alla separazione dei ruoli. Ciò ha permesso di mobilitare e di valorizzare le intelligenze dell'apparato e di garantire un'ulteriore legittimazione all'iter di pianificazione.

COMUNE DI BARLETTA

È stato affidato al sindaco, all'incaricato e al dirigente il compito di curare i rapporti e le relazioni tra la struttura amministrativa e la politica. La costituzione della commissione speciale e temporanea del consiglio comunale ha facilitato la vicinanza con la rappresentanza politica della città.

COMUNE DI LA SPEZIA

Il rapporto tra la componente politica e quella operativa è diventato con il piano più immediato e diretto. La partecipazione di entrambi i soggetti all'interno di ogni singola commissione ha consentito di rendere pubblico il confronto tra la parte tecnica e politica dell'ente e lasciare che il contributo di soggetti esterni apportasse modifiche o integrazioni ai progetti. Esigenze politiche, tecniche, sociali ed economiche sono state integrate nel piano strategico e hanno consentito di creare un clima collaborativo maggiore finalizzato a ricercare le soluzioni progettuali migliori per superare le criticità rilevate. L'indirizzo politico dell'ente diventa quindi l'obiettivo della città, e lo sforzo di entrambi i soggetti diventa quello di attuare la missione alla cui costruzione essi hanno partecipato.

COMUNE DI VERONA

Grazie al piano strategico, le politiche assessorili hanno incrementato l'efficacia dei propri interventi, giovandosi del grande quadro d'insieme e settoriale sulle necessità e le priorità intese dalla società civile e dalla cittadinanza, tracciato grazie al piano strategico.

5.3.2 Potenziare la struttura organizzativa di supporto alla pianificazione strategica

Com'è stato detto prima, l'avvio di un processo di pianificazione strategica richiede l'orientamento di molte attività dell'organizzazione verso il raggiungimento di obiettivi strategici multi-dimensionali e l'adozione di modalità di lavoro più collaborative. Pertanto, è necessaria una maggiore flessibilità della struttura organizzativa.

Il problema di fondo è che nelle amministrazioni pubbliche il ruolo e la funzione della dirigenza è ancora prevalentemente basata sulla specificità tecnica. Per esempio, chi lavora sui piani urbanistici in gran parte degli enti locali è ancora solo l'ufficio urbanistica o il settore urbanistica dell'ente.

Con l'avvio di un processo di pianificazione strategica emerge l'esigenza di un approccio diverso che permetta di ragionare in termini di sistema, per affrontare problematiche complesse e multidimensionali (per esempio per organizzare il sistema della mobilità e dei trasporti o per definire delle linee di sviluppo economico del territorio e il conseguente piano di marketing territoriale). Per que-

sto, prima ancora dell'interazione pubblico/privato o tra istituzioni pubbliche, occorre sviluppare relazioni collaborative di lavoro all'interno delle singole amministrazioni, per garantire un più grande livello di integrazione e di intersectorialità delle politiche e delle azioni.

La complessità delle problematiche affrontate e la molteplicità degli attori coinvolti in un processo di pianificazione strategica richiedono un elevato coordinamento interno ed esterno. Perciò, la capacità di coinvolgere le competenze dei diversi settori dell'amministrazione è un fattore critico di successo, per due ragioni. La prima ragione è che per assicurare un presidio efficace dei processi di progettazione, attuazione e monitoraggio e controllo che coinvolgono attori diversi su tematiche differenti, occorre un ampio coinvolgimento del personale interno con competenze specialistiche di natura diversa. La seconda ragione riguarda la necessità di garantire che il piano incida in modo significativo sulla programmazione delle attività dell'ente. Per questo motivo, occorre assicurare rapporti stretti di coordinamento tra le strutture del piano e la struttura organizzativa dell'amministrazione⁹.

Le amministrazioni ricorrono frequentemente alla creazione di nuove strutture e funzioni di natura intersectoriale per la gestione e attuazione del piano strategico. Diversi modelli per impostare il rapporto tra direzioni settoriali e la struttura del piano strategico sono stati sperimentati nelle amministrazioni italiane. Le caratteristiche significative di tali strutture sono:

- la possibilità di esercitare un peso influente di indirizzo delle attività delle diverse direzioni e settori;
- la capacità di indirizzare consapevolmente l'integrazione delle attività della pianificazione strategica nel lavoro quotidiano dell'ente affinché si introduca un approccio strategico, collaborativo e integrato nella cultura organizzativa.

A tal fine, alcune città hanno creato strutture che coinvolgono personale interno proveniente da diversi servizi e settori dell'ente in modo da favorire l'integrazione, la collaborazione e la coordinazione delle azioni tra i diversi settori. Un modello di questo tipo è stato sperimentato alla Spezia, dove fanno parte dell'Ufficio del piano i dirigenti dei diversi dipartimenti e aree di coordinamento insieme ai funzionari, uno per ciascuno servizio coinvolto nella fase di progettazione e in quella di realizzazione del piano. In seguito alla decisione nella seconda fase di cogestire il piano strategico con la provincia, la partecipazione ai lavori dell'Ufficio del piano è stata estesa anche ai funzionari e dirigenti dell'amministrazione provinciale. I vantaggi di questo modello sono la trasversalità e la flessibilità della struttura, nonché la pluralità delle competenze e delle conoscenze coinvolte che favoriscono una visione d'insieme delle attività dell'ente¹⁰.

In altre città, invece, sono stati sperimentati altri modi che permettono alle strutture di supporto del piano di coinvolgere il personale. A Genova, è stato concepito l'Ufficio di piano come una direzione

9. Alcuni studi di casi molto utili su questi temi sono contenuti negli Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005.

10. *Il Caso di La Spezia*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, p. 12.

ne trasversale che può interferire con le attività di tutte le altre direzioni, prendendo a prestito del personale delle direzioni di area quando necessario per coinvolgerle in alcuni processi di progettazione in cui la specializzazione dei compiti (per esempio negli ambiti dei lavori pubblici, o del patrimonio) non può essere gestita direttamente dalla struttura di supporto del piano¹¹.

5.3.3 Raccordare la struttura del piano strategico alla direzione generale

Oltre la necessità di stabilire buoni rapporti con i vertici politici e creare un mandato politico per le sue attività (cfr. paragrafo 5.3.1), la capacità del piano strategico di incidere in modo concreto sulla programmazione e sulle attività ordinarie dell'ente è rafforzata da un collegamento tra le strutture del piano strategico e la direzione generale. Il piano strategico essendo di natura trasversale alle attività dell'ente, necessita di un mandato organizzativo per influire sulle attività settoriali. La vicinanza di queste strutture alla direzione generale è importante perché riflette il carattere di preminenza assegnato loro e rafforza il loro mandato di agire all'interno dell'amministrazione.

Esistono diversi modelli per impostare questa relazione. In certe amministrazioni si è pensato di ricondurre le attività del piano strategico alle funzioni della direzione generale in modo prevalente. Questo è il caso di Venezia, per esempio, dove l'Ufficio di piano (nuovo ufficio piano strategico) è stato posto alla diretta dipendenza della direzione generale come struttura operativa cui partecipano l'amministrazione stessa più tutti gli attori del sistema locale che sottoscrivono il documento di programmazione. Anche a Genova la struttura di supporto al piano è in collegamento diretto con la direzione generale, essendo una delle tre direzioni di progetto che sovrintendono le attività ordinarie del comune. Le direzioni di progetto hanno il compito di definire nel merito i temi e le aree di impegno dell'ente e di agire come cabine di regia.

Un modello particolare di collegare queste due funzioni è stato sperimentato alla Spezia con la creazione della figura del direttore operativo, che ha di fatto assunto i compiti del direttore generale e quelli del responsabile del piano strategico. Questa nuova figura è stata descritta come un dirigente che si trova a svolgere alcune funzioni aggiuntive, di coordinamento e di controllo della gestione degli interessi comuni. L'incarico del direttore operativo è stato affidato al direttore del dipartimento responsabile in precedenza per il piano strategico. Questa scelta rivela l'importanza generale attribuita alla regia della gestione del piano strategico e la decisione di porla in posizione privilegiata rispetto al resto degli uffici. Tale collocamento strutturale ha un impatto molto concreto sulla capacità del piano strategico di incidere sulle attività dell'ente, perché le operazioni definite in sede di piano strategico possono essere più agilmente trasferite sugli altri strumenti di programmazione e informare le scelte di bilancio¹².

11. *Il Caso di Genova*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, p. 4.

12. *Il Caso di La Spezia*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, pp. 13-14.

L'importanza della collocazione dell'Ufficio del piano come struttura di coordinamento è evidenziata dal caso della città di Pesaro, dove in seguito a un cambiamento della giunta e a un riassetto dell'amministrazione comunale si è verificato un radicale riposizionamento della struttura di pianificazione strategica, l'*urban center*, dallo status di direzione di progetto allo status di servizio all'interno di una delle aree di coordinamento. Pur riconoscendo l'utilità di normalizzare la forma transitoria di direzione di progetto in una struttura amministrativa più stabile, questo cambiamento organizzativo ha modificato la possibilità della struttura del piano di influire sulle decisioni complessive dell'ente. Piuttosto che rappresentare un gamma di interesse comuni, la struttura del piano è concepita come una direzione settoriale tra le tante¹³.

5.3.4 Integrare il piano strategico con altri strumenti di programmazione e con il bilancio

La definizione di un piano strategico, e la firma di un *patto di sviluppo* o altro accordo conseguente, costituisce un impegno vincolante da parte dell'ente locale di allineare le sue attività con l'indirizzo strategico definito e di portare avanti le azioni individuate. Perciò occorre definire una modalità robusta per integrare le linee strategiche fornite dal piano ai normali strumenti di programmazione e pianificazione propri dell'ente sia in termini progettuali che finanziari.

Un primo livello d'integrazione si può realizzare al livello dei principali documenti di programmazione, quali la Relazione Previsionale e Programmatica (Rpp), il Piano Esecutivo di Gestione (Peg), il Programma Generale di Sviluppo (Pgs). L'integrazione tra pianificazione strategica e programmazione interna deve prevedere almeno la coerenza degli indirizzi e delle attività. Ancora meglio se include anche il collegamento dei sistemi di verifica e controllo dell'attuazione del piano. Per esempio, nel caso della Spezia, la Rpp prevede la possibilità di monitorare lo stato di avanzamento finanziario dei progetti del piano attraverso lo strumento informatico del Peg. Richiede però la costruzione di un nuovo sistema di monitoraggio e valutazione per verificare sistematicamente lo stato finanziario del piano¹⁴.

13. *Il Caso di Pesaro*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, pp. 16-20.

14. *Il Caso di La Spezia*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, pp. 12-13.

Una forte integrazione tra il piano strategico e la programmazione annuale e pluriennale del Comune della Spezia

Il processo di pianificazione strategica ha inevitabilmente influenzato i normali strumenti di programmazione e pianificazione propri dell'ente, interferendo nella loro stesura e in particolare nella definizione delle politiche annuali per la realizzazione dei progetti individuati, sia in termini progettuali ma soprattutto finanziari. Le scelte fatte in sede di pianificazione strategica richiedono per loro natura la previsione di appositi capitoli di spesa annuali per la realizzazione dei progetti individuati, per lo meno in relazione alla quota parte di spettanza del Comune, visto che il piano come metodologia di lavoro ha tra le sue finalità anche quella di reperire risorse aggiuntive alle sole finanze pubbliche, comunali e non, già fortemente provate dai progressivi tagli dei trasferimenti statali. Si aggiunge a questo anche la necessità, emersa soprattutto al termine della prima fase, di ricercare strumenti adatti a gestire il monitoraggio dei progetti di piano per una valutazione in progress del loro stato di avanzamento, attività che può essere svolta anche attraverso indicatori di spesa e di controllo propri dell'attività interna all'ente. L'esigenza sentita dall'Amministrazione è stata, quindi, quella di creare un più esplicito e diretto riferimento negli strumenti di programmazione interna dell'ente alla visione e alle linee strategiche del piano, consentendo, oltre che un'indubbia maggiore trasparenza dei processi di spesa e quindi utilizzando il piano quale efficace strumento di comunicazione, anche un più efficace monitoraggio dello stato di attuazione e avanzamento dei progetti del piano. Collegare il piano strategico e la progettualità emersa al bilancio attraverso la relazione programmatica dell'ente garantisce una costante conoscenza dello stato del piano, attraverso le singole voci di spesa, che il Comune è chiamato a monitorare e gestire per disposizioni di legge.

Sono già state avviate le prime attività per realizzare l'integrazione tra le strategie di piano e le politiche annuali di bilancio, secondo un percorso chiaramente individuato. Il piano è stato infatti tradotto all'interno delle politiche di bilancio pluriennali dell'ente, e in particolare nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), quale documento di indirizzo per la definizione delle politiche di spesa annuali. L'impostazione e la struttura più generica della RPP ha consentito infatti di recepire più agevolmente i progetti concertati in sede di piano strategico, unificando le due modalità di programmazione, strategica e allargata l'una e settoriale e vincolata l'altra.

Il secondo passaggio riguarda invece i necessari collegamenti tra programmazione pluriennale dell'ente, che ha già recepito le linee e gli indirizzi del piano con riferimenti chiari e facilmente individuabili, e la programmazione annuale, ovvero la redazione del bilancio di previsione. Successivamente il processo viene dettagliato maggiormente collegando parti dei progetti del piano strategico con gli obiettivi e processi inseriti nel piano esecutivo di Gestione (Peg). Il Peg diventa quindi uno strumento fondamentale adatto a garantire un monitoraggio costante e aggiornato del piano stesso. Il Peg, informatizzato e all'avanguardia nel Comune della Spezia, può individuare per ogni singolo progetto il responsabile e gli obiettivi di gestione da soddisfare annualmente. Il Peg rappresenta infatti un ottimo strumento per il controllo di gestione del processo di pianificazione strategica, attribuendo a singoli referenti la responsabilità della mancata attuazione dei progetti.

Il piano di Pesaro integrato nei programmi di attività dell'amministrazione

È in fase di realizzazione un progetto di collegamento fra gli obiettivi dei progetti del programma annuale e triennale dell'amministrazione con quelli del piano strategico attraverso una reportistica integrata: Peg, obiettivi, relazione programmatica, ricognizione consuntiva, piano strategico. Scopo del progetto è quello di verificare lo stato di avanzamento degli obiettivi nel corso dell'esercizio in relazione al piano strategico.

Il progetto è stato sperimentato nell'area servizi informativi del Comune di Pesaro collegando i progetti del piano della specifica area di *policy*-innovazione con le politiche del comune.

L'esperienza delle amministrazioni locali italiane che hanno sperimentato questi approcci dimostra l'importanza particolare di stabilire rapporti stretti tra il piano strategico e gli strumenti di gestione delle risorse. Il bilancio di previsione e la programmazione annuale di spesa devono prevedere uno stanziamento delle risorse in grado di sostenere il raggiungimento degli obiettivi strategici.

Come è stata integrata l'attuazione del piano strategico di Treviso nei programmi di attività dell'amministrazione

Il bilancio è stato impostato coerentemente con gli indirizzi del piano.

Per realizzare concretamente il nuovo modello ed evitare che sia soltanto un libro dei desideri, sono stati posizionati gli interventi, sui principali assi del piano strategico con uno sforzo economico orientato in primo luogo a potenziare il sistema infrastrutturale e il trasporto pubblico per migliorare la capacità competitiva.

L'amministrazione si propone di creare un nuovo sistema viario decongestionato, funzionale allo sviluppo e in grado di collocare la Marca al centro delle traiettorie di trasporto europee; di innovare la logistica; di qualificare il trasporto pubblico sull'integrazione ferro gomma; di potenziare le infrastrutture immateriali e delle reti.

Complessivamente l'impegno per l'Asse 1 del piano strategico è di 60 milioni di euro (di cui 45,5 milioni per investimenti e 14,5 milioni di spesa corrente).

La qualità del territorio trevigiano trova il suo principale fondamento nella realizzazione di un sistema di gestione del territorio, equo, sostenibile e innovativo.

Gli obiettivi sono, in primis, sviluppare l'eco innovazione nel settore produttivo e in quello dell'offerta ambientale e sostenere l'*eco-development*; innovare le politiche per un ambiente di qualità; promuovere l'agro-alimentare, come fattore di integrazione del territorio; favorire il riassetto delle destinazioni d'uso del territorio e promuovere le tecnologie costruttive a basso impatto.

Complessivamente l'impegno economico del bilancio sull'Asse 2 del piano strategico ammonta a: 9,4 milioni di euro, di cui 8,3 per l'ambiente e 1,1 per l'agricoltura.

Altra sfida è quella della sua capacità competitiva sia come territorio, sia come sistema delle imprese, sia come qualità del capitale umano. Come tale il piano strategico ha individuato due assi fondamentali: l'innovazione, da un lato, le politiche della conoscenza e per il lavoro, dall'altro.

Su questi temi il Bilancio 2005 ha destinato oltre 50 milioni di euro con i quali si prevede di: accompagnare le politiche di internazionalizzazione, gestendo in modo coordinato le ricadute negative del tessuto sociale e produttivo delle delocalizzazioni; fare dell'innovazione il fronte della crescita e dello sviluppo del territorio; realizzare un sistema di filiere formative connesso ai bisogni delle piccole e medie imprese, che garantisca un network di informazione, formazione e innovazione; sviluppare le conoscenze, materiali e immateriali; rendere il sistema di formazione di ingresso, permanente e continuo, un sistema della qualità; rafforzare l'alta formazione per la classe dirigente e per il passaggio generazionale.

Con la consapevolezza che le tensioni generate dalla nuova competizione globale ricadono anche sul fronte della qualità sociale, pur avendo competenze limitate, l'ente provincia ha previsto di intervenire significativamente sulle politiche per la famiglia, per i giovani e per le pari opportunità, per assicurare una nuova stagione di benessere e di qualità dei servizi e del lavoro. Ciò significa alimentare la coesione sociale e le politiche per salute; sostenere la crescita del capitale sociale e le politiche per l'immigrazione; incentivare delle politiche per le pari opportunità; favorire la crescita e valorizzare il ruolo delle imprese del terzo settore nella specificità dei bisogni del territorio e sostenere le politiche a difesa dei consumatori e dei risparmiatori.

Complessivamente per le scelte sociali l'amministrazione provinciale ha messo a disposizione fondi per 2,3 milioni di euro.

Infine la Marca può essere sempre più una provincia della cultura, del turismo e dello sport.

Gli obiettivi raggiungibili sono quelli di rilanciare il turismo e utilizzarlo come leva di valorizzazione dei luoghi, dell'ambiente, delle tipicità e dell'offerta culturale locale; sostenere il sistema sportivo trevigiano; potenziare la rete degli eventi e delle occasioni culturali; valorizzazione del patrimonio artistico, naturale e museale; valorizzare le politiche a sostegno della creatività trevigiana: arte e artigianato artistico.

Sul fronte turistico e delle politiche culturali il bilancio 2005 vede un impegno di 4,2 milioni di euro.

Con il Bilancio di previsione annuale e pluriennale si conferma il sostegno sia alle infrastrutture viarie, sia all'edilizia scolastica che a giudizio della collettività trevigiana rappresentano due importanti aree d'intervento sulle quali investire subito e massicciamente. Infatti sono stanziati a bilancio per il prossimo triennio 112.968.800,00 di euro per la viabilità provinciale e 90.164.785,00 di euro per l'edilizia scolastica. È importante evidenziare che, oltre a tutte le nuove opere pubbliche elencate nel Programma Opere Pubbliche 2005-2007, a bilancio nel prossimo triennio, ci sono ben 9.000.000,00 di euro annui esclusivamente per le manutenzioni straordinarie della viabilità provinciale e inoltre, nell'anno 2005, un fondo pari a 10 milioni di euro per il finanziamento della riqualificazione e riorganizzazione dell'edilizia scolastica.

La finalità di collegare la pianificazione strategica agli strumenti di programmazione e controllo dell'ente è quella di favorire processi di programmazione e erogazione dei servizi basati sulle esigenze reali dei cittadini.

Le attività per l'individuazione dei bisogni e delle esigenze dei cittadini che sono parte integrante del processo di pianificazione strategica, incidono infine sulla programmazione e sull'erogazione dei servizi di quelli più *tradizionali* così come di servizi più innovativi.

Piano strategico e progettazione dei servizi alla Spezia

Più che sull'erogazione dei servizi, il piano ha interferito positivamente nella progettazione degli stessi. Soprattutto nel campo dei servizi sociali o della formazione sono stati definiti interventi che non solo fossero in grado di rispondere alle reali esigenze dei cittadini ma soprattutto impostassero nuove modalità per la definizione dei livelli e degli standard dei servizi. La commissione *Welfare*, in particolare, ha lavorato per migliorare la governance dei processi e gli strumenti per rafforzare una visione di sistema nell'avvio di politiche di *welfare*. I progetti scaturiti dal lavoro congiunto di tutti gli attori locali hanno seguito un percorso per la definizione di nuove strategie di organizzazione, percorso rivolto non solo a obiettivi di benessere delle persone (i giovani, le famiglie), ma anche a obiettivi per così dire di *sistema*, nella convinzione che innovare il welfare locale sia anche una questione di metodo e di strumentazione.

Piano strategico e l'avvio di nuovi servizi innovativi a Verona

I *Progetti bandiera* del piano strategico operando in ambito culturale, economico, sociale, territoriale, ambientale, hanno fatto nascere una grande serie di nuovi servizi di qualità rivolta a tutte le fasce della popolazione (Agenzia per la scuola, Inserimento formativo laureandi, Agenda 21 locale, Progetto Alzheimer, Polo finanziario, ecc.).

La creazione dei servizi partenariali nella regione Copparese

Nella fase di costruzione del piano si è cercato e si è spinto molto sul coinvolgimento delle sei amministrazioni interessate affinché si implementasse il processo di associazionismo dei servizi comunali. Sotto certi aspetti la pianificazione degli interventi finanziati con fondi europei, piuttosto che con fondi regionali, concordati a livello provinciale, ha tenuto conto di alcune linee di intervento presenti, ex ante e/o ex post, nel processo di pianificazione strategica (per esempio la ferrovia Copparo-Ferrara, il progetto di quartiere a Tresigallo).

Nel corso del processo di pianificazione sono maturate alcune iniziative che porteranno all'apertura certa nel 2006 del servizio di Risonanza Magnetica Articolare all'Ospedale di Copparo, grazie al cofinanziamento della Cassa di Risparmio di Ferrara, Azienda Usl, Associazione dei Comuni e raccolta pubblica di fondi.

Nel 2002 è nato il progetto Museo Fabbrica Creativa della Città Moltiplicata.

È un museo d'arte contemporanea realizzato nelle aziende del territorio dell'associazione dei Comuni e propone un nuovo modo di fare arte e un nuovo modo di approcciare, dal punto di vista culturale, i temi dello sviluppo. Le tele, dipinte da artisti locali che spontaneamente hanno aderito al progetto, riguardano temi dello sviluppo territoriale.

Nel corso del 2005 è nata la Fondazione privata *Casa Viva*, mirata alla realizzazione di servizi e strutture per persone diversamente abili.

5.3.5 Collegare piano strategico e sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo

Una delle maggiori ricadute organizzative del processo di pianificazione strategica è senza dubbio la necessità di una gestione integrata dei processi di pianificazione, di monitoraggio e controllo, che permetta di misurare a intervalli regolari l'andamento delle azioni e di raccogliere informazioni utili a riorientare le strategie e azioni. Come abbiamo già visto, il monitoraggio e la valutazione sono anche strumenti chiave per la definizione di nuovi rapporti di collaborazione con soggetti esterni, nel senso che forniscono una base informativa importante per guidare la valutazione delle proposte e la selezione dei progetti sia pubblici che privati.

La realizzazione di un sistema complessivo di misurazione pone una grande sfida alle pubbliche amministrazioni. La complessità dei problemi affrontati e il coinvolgimento di attori vari nella progettazione e realizzazione delle azioni, richiedono lo sviluppo di un sistema di misurazione più evoluto rispetto a quelli disponibili. Da un lato è necessaria l'introduzione di una logica intersettoriale e trasversale nelle misure della performance, dall'altro la costruzione di nuovi sistemi di misurazione che rispondono a esigenze diverse.

Il monitoraggio e controllo dei risultati nelle varie fasi del piano strategico di Firenze

Il controllo e la misurazione dei risultati vengono fatti da un punto di vista qualitativo attraverso un monitoraggio continuo di tutte le fasi del progetto (fase politica di costruzione del consenso intorno alle scelte, fase tecnico-scientifica di elaborazione dei progetti prima e di sostegno alla realizzazione adesso, fase organizzativa di accompagnamento a tutte le attività del piano strategico). L'ufficio del piano presenta regolarmente all'assemblea di Firenze 2010 relazioni di monitoraggio e documenti sullo stato di avanzamento dei progetti e ipotesi di proseguimento dei lavori.

La creazione di un sistema di monitoraggio e controllo adeguato alle esigenze e alla complessità di un piano strategico richiede il potenziamento della diffusione e dello scambio dei dati raccolti dai sistemi presenti nell'amministrazione.

In seguito, tale integrazione dei processi gestionali non può fare a meno di un sistema informativo in grado di supportare la gestione del piano strategico a integrarsi in modo sistematico con le altre applicazioni informatiche dell'organizzazione e di facilitare la raccolta e lo scambio d'informazione tra uffici operativi e con soggetti esterni. Diverse amministrazioni hanno sperimentato nuovi sistemi informativi e informatici per riuscire in questo tipo di integrazione, tra cui Bolzano.

Un sistema informativo integrato a supporto della pianificazione strategica: l'esperienza di Bolzano

L'Amministrazione Comunale di Bolzano ha sperimentato una modalità di integrazione tra la logica e i risultati dei percorsi partecipativi attivati, riconducibile ai processi di pianificazione strategica e di rendicontazione (piano esecutivo di gestione) nonché di informatizzazione (software a sostegno del processo) a breve, medio e a lungo periodo, sperimentando un approccio metodologico innovativo che riunisce la logica partecipatoria del territorio che ha caratterizzato il progetto con la logica di concertazione allargata che sta caratterizzando il piano di sviluppo strategico.

La finalità è di introdurre e adottare operativamente un sistema informativo di supporto ai processi continuativi di pianificazione e controllo (P&C) e di supportare la gestione del Piano di Sviluppo Strategico della Città e del portafoglio obiettivi che ne deriva. In tal modo si integra questo nuovo strumento in modo sistematico con le altre applicazioni informatiche del Comune (per esempio, il sistema contabile, il Piano Economico di Gestione, il sistema delle delibere), al fine di consentire l'evoluzione continuativa dei processi di P&C.

Affinché il sistema di misurazione associato al piano strategico sia pienamente integrato con i sistemi di pianificazione e controllo dell'amministrazione, l'attuazione delle azioni del piano deve essere considerata un elemento rilevante nella misurazione della performance dell'organizzazione e nel grado di raggiungimento degli obiettivi annuali. Perciò deve esistere anche una chiara corrispondenza tra il raggiungimento degli obiettivi del piano e gli obiettivi di performance stabiliti a livello individuale, compresi i sistemi incentivanti previsti per i dipendenti. Un sistema di questo tipo è stato sperimentato alla Spezia dove, nel 2005 il Sindaco ha promosso l'introduzione di un piano degli obiettivi (Pdo) con cui i risultati dei vertici dell'amministrazione sono stati individuati in relazione agli obiettivi annuali desumibili dal piano strategico¹⁵.

5.3.6 Allargare i compiti e le competenze della dirigenza

La realizzazione di un piano strategico e l'associato riorientamento dell'amministrazione pubblica verso un ruolo di leadership nel sistema locale richiede lo sviluppo di nuove competenze tanto dirigenziali quanto operative adatte alle nuove funzioni, ai nuovi compiti e attività. I dirigenti pubblici sono chiamati a gestire le loro responsabilità settoriali tenendo conto di un quadro strategico più ampio e di un tessuto relazionale interno ed esterno molto più complesso. Devono adeguare lo sviluppo delle politiche, lo stanziamento delle risorse e la misurazione della performance della loro area in modo da sostenere il raggiungimento degli obiettivi strategici individuati nel piano.

Allargare il proprio ambito di riferimento in questo modo richiede alla dirigenza maggiori competenze e di tipo diverso rispetto a quelle più tradizionali. A un primo livello occorre una capacità di gestire obiettivi complessi e di trasformare coerentemente i macro indirizzi strategici in scelte operative. Occorre inoltre un aumento significativo

15. *Il Caso di La Spezia*, Atti della conferenza *Gestione del Piano strategico e sviluppo locale: esperienza a confronto*, Venezia, 11 novembre 2005, pp 12-13.

nella capacità di analisi, per interpretare dati e informazioni e per capire il contesto locale nonché per scegliere tra diverse alternative d'azione e valutare gli esiti dei progetti e programmi avviati.

Le nuove competenze dirigenziali sviluppato nella pianificazione strategica a Bolzano

Il coinvolgimento nel processo di pianificazione strategica ha inciso in modo significativo sullo sviluppo delle competenze dei dirigenti dell'ente. In particolare ha prodotto:

- aumento della competenza nella gestione di obiettivi complessi;
- aumento della capacità di analisi da parte dei Dirigenti con introduzione del target di cittadino nei servizi al pubblico;
- maggiore capacità valutativa costi/benefici;
- maggiore presa di coscienza dei vincoli finanziari, assolutamente indispensabile in periodi di rispetto del Patto di stabilità e di continuità di incremento delle uscite comunali per taluni settori vincolanti per lo sviluppo della città.

Queste nuove competenze, peraltro, devono servire ai dirigenti non solamente nell'adempimento delle loro funzioni gestionali, ma anche per assumere un ruolo di supporto ai processi decisionali politici, all'interno del nuovo rapporto tra vertici politici e amministrativi sopra richiamato. Spetta alla dirigenza utilizzare la propria capacità tecnica per elaborare soluzioni attuabili affinché la visione politica sia trasformata in attività, servizi e risultati per i cittadini. Il ruolo di supporto decisionale è fondamentale in tutte le fasi di un progetto - dall'ideazione, la valutazione delle soluzioni di realizzazione possibili, la ricerca delle risorse, l'attuazione, fino al monitoraggio e la valutazione degli esiti. Ciò richiede alla dirigenza un alto livello di professionalità, rigore, affidabilità e riservatezza.

L'elaborazione di azioni condivise tra più attori nel contesto del piano strategico, spesso formalizzate mediante patti, intese o protocolli, richiede alla dirigenza di integrare le attività di gestione interna con il coordinamento e la promozione di iniziative in sinergia con altri soggetti pubblici o privati. Questo ampliamento del ruolo crea anche l'esigenza di competenze adeguate sia rispetto allo sviluppo dei rapporti inter-istituzionali, sia nella gestione di progetti comuni (forme di co-finanziamento, formule istituzionali e contrattuali innovative, ecc.).

Infine, spetta al dirigente rendere la partecipazione dei portatori di interessi esterni un elemento basilare del percorso decisionale organizzativo. Così la partecipazione si costituisce come parte essenziale al processo di decisione e realizzazione dei servizi e dei progetti, mediante l'adozione di uno stile di lavoro collaborativo e inclusivo. Concretamente i dirigenti non possono più permettersi di elaborare progetti e poi incontrare soggetti privati o cittadini interessati solo

per dir loro come devono attuarli o per avvisarli di eventuali temporanei disagi. Devono invece considerare la partecipazione come uno strumento essenziale, soprattutto in fase di ideazione, sedere al tavolo con altri soggetti, istituzioni e privati cittadini per ragionare insieme prima che i problemi potenziali si manifestino. In questo modo il dirigente pubblico è chiamato ad assumere un ruolo più attivo, addirittura *proattivo*, nell'indirizzo strategico dell'amministrazione, come rappresentante dell'interesse della collettività, e cercando attraverso relazioni con altri attori sociali soluzioni attuabili in grado di rispondere a problemi comuni.

La sfida per le amministrazioni pubbliche allora è di creare condizioni organizzative diverse che diano importanza a questi nuovi compiti e competenze nelle principali posizioni professionali. Implica cambiare il modo di definire l'importanza del dirigente e pesare la retribuzione delle posizioni, spesso ancora determinate dal numero di dipendenti assegnati o di servizi gestiti o, più eccezionalmente, dal valore del budget gestito. Occorre invece premiare le competenze analitiche e di supporto decisionali, le capacità di creare e gestire relazioni efficaci con soggetti tanto interni quanto esterni, caratteristiche di una capacità dirigenziale strategica.

Il piano strategico come motore di sviluppo delle competenze dirigenziali alla Spezia

Il piano strategico è stato un esame di maturità e occasione di maturazione per molte competenze della classe dirigente locale, non solamente interna all'Amministrazione comunale. L'apertura e il dialogo esteso tra più istituzioni e soggetti ha di fatto liberato nuove energie e risorse, evitando eccessive settorializzazioni e chiusure che spesso condannavano l'amministrazione alla ripetizione di politiche consolidate e a vecchie, e a volte improduttive, abitudini. Il confronto allargato e la messa in rete di esperienze e attività ha consentito di integrare le attività della dirigenza interna con le iniziative in atto presso altre amministrazioni. Sono, infatti, stati molteplici, a chiusura dei lavori del piano, i patti, le intese e i protocolli stipulati tra le diverse amministrazioni per l'avvio di politiche comuni (lavoro, urbanistica, riqualificazione e altro). Il dirigente diventa quindi oltre che attuatore degli indirizzi degli organi di governo locale anche coordinatore e promotore di iniziative in sinergia con altri soggetti pubblici o privati. Avviato il piano strategico, è lasciato in buona parte al dirigente il compito di portare avanti i progetti in esso contenuti, rafforzando quei rapporti di collaborazione instaurati nella fase progettuale con gli altri soggetti che hanno partecipato alla stesura del piano.

L'esito finale dell'allargamento dei compiti e delle competenze della dirigenza è quello di innescare un cambiamento culturale all'interno dell'ente mirato a diffondere una prospettiva e una modalità gestionale strategica in tutta l'organizzazione.

La Dirigenza del Comune di Copparo ha avuto e ha un ruolo orientato alla *governance*, alla programmazione e ai risultati: il passaggio culturale dall'adempimento al progetto ha permeato in questi anni tutta la struttura tecnico-amministrativa e il processo di pianificazione strategica ha permesso di consolidare questo atteggiamento anche in altre realtà comunali.

5.3.7 Investire nello sviluppo e nel coinvolgimento del personale interno

Il cambiamento culturale verso la creazione di un'amministrazione strategica richiede lo sviluppo delle competenze non solamente al livello dirigenziale, ma di tutto il personale, che deve apprendere a lavorare in modo più collaborativo, affrontare temi più complessi e intrattenere rapporti con soggetti diversi. In generale, le iniziative di formazione del personale sono, in un primo tempo, mirate ai dipendenti più direttamente coinvolti nelle varie fasi del processo di pianificazione strategica.

Nei confronti delle persone coinvolte direttamente nel processo è opportuno, innanzitutto, realizzare interventi che aumentino la loro capacità tecnica in materia di pianificazione strategica. Spesso questa necessità viene colmata da interventi formativi, offerti in ambito universitario o dal mercato professionale, destinati al personale che ha una responsabilità specifica rispetto alle diverse fasi di costruzione del piano.

I corsi formativi esterni hanno sicuramente il vantaggio di offrire un riconoscimento formale del percorso d'apprendimento, e di fornire la possibilità di confronto tra partecipanti con esperienze, approcci e prospettive diverse, ma rischiano al tempo stesso di proporre una formazione meno adatta ai bisogni specifici dell'amministrazione. Inoltre, il costo e gli orari della formazione esterna possono limitare in modo significativo il numero di dipendenti cui proporre un percorso di apprendimento. In quel caso spetta all'amministrazione, e alle persone che partecipano alla formazione, farsi carico della diffusione dell'informazione e delle competenze al interno dell'organizzazione.

Altre comuni invece hanno preferito la creazione di percorsi formativi interni, avvalendosi delle competenze di specialisti o consulenti impiegati in attività di sostegno al processo di pianificazione strategica. Per esempio a Pesaro gli interventi formativi sono stati realizzati nella fase iniziale attraverso seminari introduttivi cui hanno partecipato i dipendenti del comune. A Copparo invece i momenti di informazione/formazione sono stati tenuti dal consulente scientifico e dal direttore generale e rivolti al personale coinvolto nello sviluppo del piano.

È stato dato avvio a un processo di formazione interna al personale coinvolto su due fronti. Da una parte sulla condivisione della terminologia comune degli obiettivi nonché una formazione finalizzata su supporti informatici che dovranno integrare e allinearsi con quelli di rendicontazione interna al comune quali il piano esecutivo di gestione.

Nella prima fase sono stati costituiti quattro gruppi di lavoro tematici, che hanno coinvolto, dipendenti interni del Comune e consulenti, rispetto alle seguenti aree tematiche:

1. politiche sociali, della famiglia, dei giovani, del tempo libero e dello sport;
2. politiche culturali e turistiche per la valorizzazione delle peculiari risorse locali in un quadro di cittadinanza europea;
3. politiche dello sviluppo economico e occupazionale, delle infrastrutture e dell'innovazione tecnologica;
4. politiche del territorio, della mobilità, dell'ambiente e dei tempi della città.

Nei primi moduli il consulente ha guidato e sviluppato una attività di formazione ad hoc sui gruppi ponendo l'attenzione soprattutto a livello macro, nella individuazione della *visione* della città e nella declinazione delle indicazioni emerse a livello di posizionamento strategico, che sono state sviluppate nelle quattro sottoaree tematiche.

I gruppi di lavoro tematici si sono coordinati per l'individuazione e lo sviluppo degli obiettivi strategici di area, adottando un medesimo metodo di lavoro e condividendo i risultati emersi all'interno di un comune *Master plan* degli obiettivi di area tematica, che è divenuto il documento preliminare programmatico per orientare le attività realizzative per la costruzione del piano di sviluppo strategico.

È stata inoltre effettuata una formazione da parte dei consulenti ai dirigenti e ai dipendenti coinvolti sull'utilizzo del software per il management degli obiettivi strategici.

Un altro modo privilegiato per potenziare lo scambio delle esperienze e così facendo favorire la crescita delle competenze, è la messa in rete con altre amministrazioni attraverso organismi appositi sia al livello nazionale (per esempio le attività della Rete delle città strategiche o del Programma *Cantieri* promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica), sia a livello europeo (mediante il coinvolgimento con progetti come *Interact* o *Tissue*). Esistono inoltre opportunità di partecipare a progetti di ricerca universitaria o a convegni, seminari e workshop organizzati per favorire lo scambio delle esperienze e rafforzare le competenze. Per altro la messa in rete delle conoscenze permette alle amministrazioni pubbliche di focalizzare meglio le criticità del proprio processo di pianificazione strategica, e di migliorarlo in un contesto di sostegno continuo e di mutuo supporto tra pari.

Il coinvolgimento delle città italiane nel *benchmarking* internazionale dei piani strategici

I piani strategici di Bolzano e La Spezia sono oggetti di studio e confronti da parte dell'Università di Innsbruck e dell'Eurac in particolare per l'analisi e il monitoraggio del processo e il *benchmarking*.

Gli obiettivi della ricerca sono la creazione e definizione di una struttura di confronto tra metodi di pianificazione territoriale strategica tra specifiche municipalità con processi di pianificazione già sperimentate. La ricerca comporta l'analisi di casi specifici tra otto città a livello europeo: Germania – Berlino, Ingolstadt; Irlanda – Dublino; Gran Bretagna – Norwich, Coventry; Svizzera – Berna, Zurigo; Austria – Vienna; Italia – Bolzano, La Spezia. In una seconda fase l'indagine dovrebbe essere ampliata ad altri Paesi UE, come per esempio la Polonia e l'Ungheria. Altrettanto interessanti appaiono i Paesi scandinavi.

Dalle esperienze italiane risulta chiaro che, oltre l'acquisto di competenze relative al processo stesso, la pianificazione strategica richiede, soprattutto, un cambiamento nella mentalità e nel modo di lavorare che coinvolge tutto il personale dell'organizzazione. È evidente, però, che questo tipo di cambiamento culturale non passa attraverso la formazione classica, ma si genera maggiormente attraverso forme di apprendimento *sul campo*. Lo sviluppo di nuove capacità può essere favorito dal contatto con gli specialisti, con consulenti e colleghi più esperti, ma, soprattutto, dall'esperienza vissuta nella costruzione di nuovi rapporti con il personale dei diversi settori dell'organizzazione e nelle modalità innovative di progettare e attuare il lavoro quotidiano.

Gli interventi formativi e per la realizzazione del piano strategico di Venezia

Il Comune di Venezia si è servito di una serie d'interventi formativi tanto formali quanto informali per potenziare la realizzazione del piano strategico. Questi interventi includono:

- *formazione sul campo*;
- partecipazione al progetto europeo *Interact*;
- organizzazione di seminari di formazione interni all'Ufficio di piano;
- partecipazione a convegni e seminari esterni;
- partecipazione alla Recs.

Come abbiamo visto, lo svolgimento di un processo di pianificazione strategica induce per forza cambiamenti profondi nei processi decisionali delle amministrazioni. L'ente locale che fa ricorso a processi decisionali inclusivi dei portatori di interessi nello sviluppo del piano strategico, non può prescindere di avviare processi analoghi all'interno della propria organizzazione per coinvolgere la dirigenza e i dipendenti nella presa delle decisioni organizzative. In molte ammi-

nistrazioni pubbliche il coinvolgimento della dirigenza in un processo di pianificazione strategica partecipata rappresenta un nuovo modo di lavorare sia con i dirigenti apicali che con i propri dipendenti.

Questo coinvolgimento attivo richiede ai dirigenti di assumere un ruolo di *stakeholder* interno e di abituarsi alla negoziazione degli obiettivi e priorità mediante il dialogo e il confronto con colleghi di diverse aree e servizi dell'amministrazione.

I settori dell'amministrazione comunale di Venezia più coinvolti nel processo

L'Ufficio di piano ha promosso incontri su specifici ambiti tematici con tutte le direzioni di competenza, tuttavia i rapporti di collaborazione sono stati più intensi con:

- direzione generale;
- direzione relazioni esterne e comunicazione;
- direzione relazioni internazionali e politiche comunitarie;
- direzione programmazione e controllo;
- direzione ambiente e sicurezza del territorio;
- direzione beni e attività culturali;
- direzione sviluppo del territorio e mobilità;
- direzione politiche sociali, educative e sportive;
- direzione sportello unico.

Tutti i dipendenti dei Comuni copparesi coinvolti nel piano strategico

Nei lavori delle varie commissioni e gruppi per l'indagine diagnostica, per la formazione dei documenti di accompagnamento al processo di pianificazione strategica sono stati coinvolti tutti i dirigenti, posizioni organizzative e funzionari apicali dei sei comuni della associazione, con contributi ancora più preziosi e puntuali in quanto immediatamente confrontati con le indicazioni e aspettative rappresentate dai vari portatori di interesse provenienti da altre strutture pubbliche e del privato, profit e non.

1. **Direzione generale**, che ha il coordinamento del progetto.
2. **Area Vivere il sociale**: direzione servizi alla comunità locale, famiglia, donna e gioventù, Gruppo casa – Patrimonio, edilizia abitativa – Servizi educativi, sport, pianificazione sociale, servizio attività del tempo libero
 - 1 referente dell'area – dirigente della ripartizione;
 - 2 addette alla segreteria di area;
 - 15 dipendenti di cui 8 tra dirigenti e direttori di servizi direttivi.
3. **Area Territorio**: direzione pianificazione e sviluppo territorio, ambiente, gestione del territorio, mobilità, tempi della città, urbanistica
 - 1 referente dell'area – dirigente della ripartizione;
 - 1 addetta alla segreteria di area e 8 dipendenti di cui 7 tra dirigenti e direttori di servizi.
4. **Area Economia**: direzione organizzazione e programmazione, statistica, qualità e Innovazione, commercio, informatica
 - referente dell'area;
 - 1 addetta alla segreteria di area;
 - 8 dipendenti di cui 5 tra dirigenti e direttori di servizio.
5. **Area Cultura**: settori Cultura, Beni Culturali, Museo, Biblioteca, Archivi Storico e Turismo
 - 1 referente dell'area – Vice direttore ripartizione;
 - 1 addetta alla segreteria di area;
 - 9 dipendenti di cui 7 tra dirigenti e direttori di servizio.
6. **Area Comunicazione**:
 - 10 dipendenti vari settori e 2 giornalisti.

I dirigenti stessi devono sentire l'esigenza di coinvolgere altri soggetti e di facilitare e motivare la partecipazione dei propri dipendenti nei processi di preparazione e attuazione del piano strategico. La partecipazione del personale deve essere finalizzata non solo ad aumentare la fattibilità del piano grazie a una maggiore consapevolezza delle priorità e dei vincoli operativi, ma anche a radicare l'indirizzo strategico nella cultura organizzativa dell'amministrazione, coniugando strategia e attività operativa in modo concreto nel lavoro di ogni dipendente.

Inoltre, l'esperienza della pianificazione strategica deve stimolare al coinvolgimento del personale nella programmazione delle attività e dei servizi. La generalizzazione di processi di questo genere all'interno dell'organizzazione richiede ai dirigenti la capacità di individuare modalità più appropriate per coinvolgere il personale ai differenti livelli e di gestire le relazioni con i dipendenti in modo da valorizzare e utilizzare al meglio il loro contributo.

Finito di stampare nel mese di maggio 2006
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto della Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa

Rubbettino, aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere Organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini

Rubbettino, aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini

Rubbettino, aprile 2003

Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003;

Nuova edizione giugno 2004

Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

A più voci

Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004

L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2006

La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche

Un approccio innovativo alle politiche del personale

Rubbettino, maggio 2006

La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori

Rubbettino, maggio 2006

I RAPPORTI

URP on line

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

Rubbettino, giugno 2003

La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali

Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, maggio 2004

Formazione e sviluppo del personale

Indagine sulla formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Semplificazione e trasparenza

Indagine sullo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Indagine sulla diffusione delle pratiche di *outsourcing*

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali

Esperienze italiane e internazionali a confronto

Rubbettino, aprile 2002

Le agenzie pubbliche

Modelli istituzionali e organizzativi

Rubbettino, marzo 2006

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate

Rubbettino, settembre 2002

La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale

Edizioni Scientifiche Italiane, novembre 2004

Amministrazioni in ascolto

Esperienze di *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo

Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Sperimentare in ottica di genere

Le amministrazioni pubbliche verso una cultura organizzativa che valorizza le differenze

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

La collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Programma Cantieri.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.



**DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA**

Corso Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA

www.funzionepubblica.it

www.cantieripa.it