

Giorgio Antoniacomi

**GLI INCERTI SIMBOLI DELLA MODERNITÀ:  
LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA DELLE CITTÀ  
TRA PROMESSE E DISINGANNI**

(2006)

*Non so da dove vengo, non so chi sono, non so  
quando morirò, non so dove vado: mi sorprende  
di essere così allegro (Martinus von Biberach)*

## *Introduzione*

Un fantasma si aggira per l'Italia delle città: il fantasma della pianificazione strategica. A partire dall'ultimo scorcio degli anni Novanta, pratiche strategiche di pianificazione si sono accostate a modalità tradizionali di formazione delle politiche pubbliche. Alle prime esperienze pionieristiche ha fatto seguito quella che, oggi, appare un'epidemia destinata a saturare, in breve tempo, una nicchia: un'epidemia che, nel passaggio da pratiche autenticamente (anche se talora ingenuamente) creative a pratiche emulative, rischia di ridursi nella riproduzione seriale di un modello di cui siano state smarrite l'origine e la destinazione. La stessa crescente ricchezza di pubblicazioni sulla pianificazione strategica urbana, che il mercato editoriale propone in questi anni e in questi mesi, sembra contribuire alla riproduzione di una tendenza inerziale. La sistematizzazione della materia, la ricognizione delle *best practice*, la rivisitazione dei casi più avanzati rischiano di attribuire a queste esperienze – irriducibilmente legate al *genius loci* – un carattere convenzionale ed estraneo alla dimensione “costituente” e trasgressiva che spetta ad una concezione esigente, o almeno alle migliori intenzioni, delle forme di pianificazione di nuova generazione.

Si tratta, dunque, di un momento particolare, nel quale è possibile e, a nostro avviso, necessario tentare un primo, organico bilancio di sperimentazioni che si sono mosse tra gli estremi di una ricerca autentica di innovazione nelle politiche pubbliche alla scala locale e dell'imitazione rassicurante di modelli di successo, se non della riproduzione di una moda destinata, in quanto tale, a vivere una stagione breve e inconcludente.

Riflettere criticamente sui significati, ma anche sulle retoriche, delle esperienze di pianificazione strategica condotte in Italia negli ultimi sei/sette anni è l'obiettivo di questo lavoro, che cerca di sorprendere – dietro al contenuto manifesto dei diversi tentativi e delle relative ricostruzioni – contenuti latenti fatti di sottintesi, ipotesi implicite, incoerenze. Il suo esito non è un manuale o una grammatica operativa; non si rivolge, perciò, a chi voglia acquisire un improbabile *set* di istruzioni “da banco”, pronte per l'uso. Anche per questo motivo non indugia su definizioni ormai acquisite, sulle tecniche comunemente utilizzate e, in

genere, su dimensioni prettamente metodologiche. Né si intende, con questo lavoro, contrapporre un approccio trasgressivo ad un approccio conformista, pur cercando di sfidare alcune ortodossie correnti e dominanti; il tentativo, molto più semplicemente, è quello di fermarsi a pensare sulle potenzialità, molte delle quali ancora inesprese, e sui limiti, a nostro avviso non ancora del tutto intravisti compiutamente e ancor meno decifrati, delle forme strategiche di pianificazione. La base di analisi è costituita dai piani strategici realizzati o in corso di realizzazione in Italia dal 2000 al 2005 e, soprattutto, dalla peculiare esperienza condotta dal Comune di Trento: una scelta diacronica che permette, fra l'altro, di verificare alcune ipotesi circa gli effetti – inerziale, di reciproca estraneità, di innesco, di apprendimento – generati dalle prime esperienze sulle pratiche successive.

Pur nascendo dall'esperienza concreta e ricercando un costante confronto con casi concreti, o proprio per questo, questo testo – che dichiara espressamente la propria adesione ad un pensiero capace di riflettere su di sé e di coltivare la virtù del dubbio, del sospetto e della meraviglia – si propone di problematizzare un paradigma e si rivolge, dunque, a chi voglia sviluppare o rileggere (anche concedendosi il piacere di qualche impertinenza) le politiche pubbliche in maniera critica e consapevole.

## Capitolo primo

### Che cos'è la pianificazione strategica?

#### *Questioni, tesi, riscontri*

Convivono in questo capitolo due nuclei di senso. Uno, di carattere introduttivo e in prevalenza descrittivo, riguarda il significato specifico della categoria di pianificazione strategica in quanto prassi nella quale si integrano dimensioni connesse con la produzione di visioni o scenari, con logiche partenariali, con dinamiche processuali, con tentativi di integrazione di strumenti settoriali di produzione di programmi complessi alla scala locale, con la definizione di geografie territoriali a geometria variabile, con il presidio di dinamiche evolutive capaci di integrare i momenti di diagnosi e progettazione con le fasi dell'attuazione e della valutazione. L'obiettivo è quello di ricomporre e di discutere lo statuto disciplinare della pianificazione strategica e di esplicitare i suoi caratteri distintivi. Questa ricognizione conduce al secondo nucleo di senso: porta ad approfondire (sfidando un'ovvietà solo apparente) il nodo di cosa voglia dire davvero pianificare. Mettere in discussione la definizione della pianificazione significa interrogarsi sul senso della razionalità che si ritiene di mobilitare: un senso che non può essere assunto in maniera scontata e unilaterale. La tesi che viene sostenuta si propone di accreditare una concezione di pianificazione come pratica riflessiva, come costruzione sociale, come forma di apprendimento, come prassi aperta a sperimentazioni.

L'analisi di casi concreti cerca di portare evidenze e argomenti a sostegno di alcuni snodi critici. La ricostruzione della logica "compositiva" dei piani strategici consente di svelare la ricorrente (e, forse, inconsapevole) nostalgia per una razionalità unilaterale, che ritorna incessantemente, anche e proprio quando si propone di allontanarsene, alle forme tipiche della pianificazione di tradizione ed alle sue modalità prescrittive.

## *Un concetto di incerta e dubbia fama*

In un mondo sempre più ipotetico e provvisorio, una cosa, almeno, è certa: la pianificazione strategica non può essere ricondotta ad un solo e univoco concetto, ad una procedura codificata, ad uno strumento a controllo numerico. Al contrario, comprende una gamma estremamente differenziata di approcci, che variano per presupposto, per condizioni di applicabilità, per efficacia. Parlare di pianificazione strategica senza specificazioni non vuol dire, praticamente, nulla. Bisogna, dunque, parlare di una pluralità di famiglie, di una molteplicità di schemi teorici, di una eterogeneità di sistemi. Anche per questo, i tentativi di sistematizzazione e di “manualizzazione” della pianificazione strategica devono essere condotti con grande cautela, anche e proprio perché, come si può constatare nelle pratiche, un’ enfasi eccessiva per la formalizzazione delle procedure rischia di ipotecare l’espressione del pensiero strategico e l’azione che ne dovrebbe derivare.

La pianificazione strategica di cui si occupa questo testo può essere riportata ad una filogenesi relativamente lineare, come accade a chiunque abbia pochi ma onesti genitori. E’, per così dire, l’evoluzione della specie da una matrice duplice e chiaramente imputabile: una urbanistica ed una aziendalistica. Ci troviamo di fronte a tre generazioni di piani strategici. Tre generazioni che condividono una medesima aria di famiglia e, in particolare, una proiezione temporale dilatata, orientata al medio e lungo periodo; il tentativo di superare un approccio settoriale e, in qualche modo, “monocromatico”; l’intenzione di introdurre nella pianificazione elementi evolutivi e capaci di accogliere e di anticipare o di interpretare il divenire. Prevalgono tuttavia, nel patrimonio genetico di volta in volta conferito, gli elementi differenziali, che riportano – pure entro un quadro di transizione progressivo – a differenti sistemi di obiettivi, a differenti metodologie, a differenti tecniche. Ma soprattutto, in ultima analisi, a razionalità incommensurabili (Gibelli, 1996).

La prima generazione di piani strategici appartiene al filone della pianificazione sistemica, che fa il proprio debutto negli anni Sessanta del secolo scorso e trova le proprie espressioni più compiute in Francia e in Inghilterra. L’elemento-cardine di questa forma di pianificazione è quella

che potremmo definire l'illusione razionalistica: è la fiducia, ingenua come tutte le fedi, in una razionalità forte, unilaterale, che presuppone un attore pubblico consapevole della propria unilateralità e capace di esercitarne le prerogative in base ad un apparato di certezze assieme giuridiche e scientifiche. E' un approccio necessariamente gerarchico, prescrittivo, convinto di potere far coincidere l'essere e il dover essere. I caratteri distintivi di questa famiglia di piani strategici – di fatto piani urbanistici di area vasta – sono la loro asimmetria rispetto alla pianificazione locale, il fatto di essere fondati su una modellistica (e su un riduzionismo) intenzionalmente ed esclusivamente quantitativi, la loro aspirazione a governare un gioco di interdipendenze in ultima analisi lineare fra sottosistemi integrati. Questa prima generazione di piani strategici tramonta. Per molte ragioni. In parte perché, pensata per governare una fase di crescita e di espansione spaziale, arriva a maturazione quando ormai le dinamiche emergenti esprimono problemi di altra natura e, in particolare, sono chiamati a fronteggiare la crisi incipiente di un modello di sviluppo industriale e il declino demografico delle grandi città. In parte perché questa logica pianificatoria – sinottica, comprensiva, sistemica – svela l'astrattezza della propria aspirazione onnicomprensiva ma, soprattutto, quella che, freudianamente, potrebbe essere definita la sua onnipotenza allucinatoria: la convinzione, in poche parole, che – una volta delineati gli scenari attesi – la razionalità propria dello strumento sarebbe stata abbastanza forte per imporre una sequenza attuativa lineare e, in qualche modo, pressoché ineluttabile. Solo un pensiero capace di fare violenza a se stesso può ritenere di realizzarsi senza negoziare i propri assunti e le proprie prefigurazioni: così, la pianificazione sistemica rinuncia – nel nome di una oggettività fondata scientificamente (sulla presunzione di certezza del proprio apparato analitico) ed eticamente (sulla presunzione di superiorità delle ragioni che appartengono alla dimensione pubblica) – a selezionare i propri obiettivi, a gerarchizzarli, a verificare le loro condizioni di realizzabilità, a valutarne le possibili alternative.

La seconda famiglia di piani strategici – di matrice aziendale – nasce tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta negli Stati Uniti e, con qualche anno di ritardo, in Europa. E nasce interrogandosi sulla esportabilità e sull'applicabilità di modelli aziendali alla dimensione pubblica. E' fin troppo agevole evidenziare il conflitto teorico con la pianificazione della generazione precedente: in parte come risposta ad una

domanda (disciplinare) di riconfigurazione della pianificazione rispetto ai suoi limiti strutturali (una pianificazione che impedisce o autorizza, ma non ha in sé la capacità di innescare dinamiche realizzative), ma anche nei confronti delle sfide indotte dalla fine di un modello di sviluppo e dalla correlata domanda di riconversione di aree urbane e del ruolo stesso delle città; in parte come risposta (politica e, spesso, apertamente ideologica) ad una domanda di deregolamentazione che spesso nasconde, o svela (decida il lettore), interessi estremamente spregiudicati. La crisi del modello razional-comprensivo si trasforma, così, nel debutto di un modello ispirato ad una logica pragmatica, che invoca flessibilità e de-regolazione e passa da una prospettiva basata sulla centralità non negoziabile della decisione pubblica ad una prospettiva esplicitamente negoziale. E' l'interpretazione di una fase di transizione caratterizzata da forti e strutturali elementi di incertezza: un'interpretazione che fa riferimento ad un pensiero che rinuncia all'illusione di imporre il proprio ordine sulla realtà e si richiama ad un assunto neo-utilitarista. Non sorprende che, su queste premesse, l'approccio sistemico, che si concentra prioritariamente sulla costruzione di una visione e sulle sue "illusioni generose" (Gibelli, 1996), venga sostituito da un approccio che si focalizza prioritariamente sui nodi dell'implementazione, della pluralità degli attori e degli interessi e, dunque, della gestione della complessità e della conflittualità, del *consensus building*, di una logica e di un modo di procedere praticabili e, perciò, incrementali. I caratteri distintivi di questa nuova generazione di piani strategici assumono esplicitamente un attore pubblico che opera in condizioni di razionalità limitata, esplorando e negoziando possibilità plurime, accettando di ridefinire e di riallineare costantemente le proprie priorità e di valutare l'impatto atteso dei programmi su paradigmi performativi (cioè sulla capacità "prestazionale" degli obiettivi) più che conformativi (cioè sulla corrispondenza fra obiettivi attesi e obiettivi raggiunti). La seconda generazione di piani strategici evidenzia dei limiti che sono, inevitabilmente, coessenziali alla sua scelta di campo ideologica: una scelta di campo economicista, che assume un criterio di validità di carattere performativo, rinunciando programmaticamente ad un criterio conformativo e, per ciò stesso, al senso stesso del pianificare, che ha in sé un elemento di "*adaequatio rei ad rem*", per assumere, quando ne siano forzati e poi abbandonati i presupposti, i connotati propri della più sfacciata intermediazione immobiliare.

La terza generazione dei piani strategici costituisce il tentativo di ricondurre a sintesi dei modelli precedenti. E' la ricerca, se vogliamo, di un punto di equilibrio da qualche parte in mezzo rispetto al moto oscillatorio delle tesi e delle antitesi delle configurazioni anteriori. Questa famiglia di piani strategici si affaccia negli anni '90 in un contesto storico, sociale ed economico mutato e peculiare: un contesto nel quale le città vengono assumendo una nuova centralità nella prospettiva della cooperazione e della competizione territoriale, nel quale emerge con prepotenza la crisi del paradigma ambientale, nel quale si afferma il tentativo di fasciare le ferite e di rimediare alle distorsioni della stagione della *deregulation* e di ritrovare un fondamento etico ed una effettiva praticabilità ad una relazione finalmente partenariale e autenticamente strategica fra pubblico e privato. E' la stagione nella quale iniziano ad affacciarsi sulla scena del *decision making* urbano i nodi della riqualificazione, del riuso, del riordino, della riqualificazione e della riscrittura di brani del palinsesto della città. I tratti essenziali della fisionomia di questa generazione di piani strategici sono essenzialmente due: uno visionario e uno reticolare. Si tratta di piani che rinviano ad una visione futura, attesa e desiderata, cioè ad una dimensione scenariale coerente, intenzionale, condivisa; e, d'altra parte, si richiamano a logiche di interdipendenza tra gli attori urbani ma anche tra città, cioè a reti ad alta densità organizzativa e decisionale (Bobbio, 1990). Questa famiglia di piani strategici cerca una terza via tra gli assunti olistici, rigidamente gerarchici, ipotetici e conformativi propri della prima generazione e le logiche pulviscolari, iperflessibili, performative e, al limite, opportunistiche proprie della generazione successiva. E', visto con un altro sguardo, il superamento di una dimensione normativa e, in qualche modo, ontologica (basata sul puro dover essere) e, all'estremo opposto, di una dimensione utilitaristica della pianificazione (basata su un assunto realistico e persino apologetico) verso una dimensione, e una concezione, contrattualistica (basata sul valore del partenariato e della corresponsabilizzazione), in cui gli attori possono ridefinire e aggiornare nel tempo i rispettivi interessi, sempre però dando vita a coalizioni relativamente stabili, che non si risolvono nello scambio e nelle sue convenienze immediate, spesso basate su oggetti elementari. Da una logica astratta e vincolistica, tipica della prima famiglia di piani, e da una logica opportunistica, tipica della seconda famiglia, si passa ad una logica gradualistica, incrementale, alla cui formazione concorre la capacità,

potremmo dire, di guardare assieme verso un utile dilazionato, verso una posta in gioco plurale, verso opzioni che non sono definite una volta per tutte secondo una sequenza ottimale, ma sono sottoposte ad un sano *Realitätsprinzip*, cioè alla capacità di mobilitare risorse, di adottare strumenti per loro natura perfettibili, di promuovere la cooperazione secondo una sequenza incrementale che non considera l'imperfezione come una smentita, ma come una risorsa. Assumere una prospettiva reticolare significa rinunciare alla definizione convenzionale di perimetri amministrativi ed affermare logiche di flusso, cioè relazioni fra i nodi delle reti, all'insegna della divisione del lavoro, della specializzazione, della complementarità, delle economie di scala e di diversità. Significa anche governare queste relazioni assumendo una razionalità limitata, parziale, orientata a riallineare i propri obiettivi accogliendo e gestendo strategicamente variazioni del contesto, insuccessi e fallimenti, conflitti, ma anche relazioni fiduciarie. Sarebbe superficiale considerare queste due dimensioni – visionaria e reticolare – solo come due nuove e diverse tecniche di pianificazione. Condividere una visione significa soprattutto condividere un sistema di coordinate che attenua e depotenzia il rischio di comportamenti opportunistici e di relazioni predatorie e, per il suo carattere anticipatorio, di logiche frammentarie, mentre la dimensione reticolare stimola alla produzione interattiva di strategie, alla produzione di opzioni alternative, alla riproduzione di capitale fiduciario che mette al centro la relazione in se stessa (che costituisce il dato sostanziale) più che il suo contenuto (che rappresenta, invece, il dato accidentale).

### *La logica interna e i differenti approcci della pianificazione strategica*

Il processo di pianificazione strategica può essere modellizzato in termini relativamente agevoli (Bryson, 1996). Più che la sua logica interna ed i suoi elementi invarianti, preme mettere in evidenza soprattutto la pluralità degli approcci possibili. Una schematica suddivisione permette di distinguere approcci globali o sistemici, nei quali viene preso in considerazione l'intero ciclo della pianificazione strategica, ed approcci che, invece, si focalizzano su aspetti parziali (tipicamente la formulazione degli obiettivi o l'implementazione delle strategie). In questo paragrafo cercheremo non tanto ricomporre una tassonomia delle possibili forme di pianificazione, quanto esplorarne il concreto impiego in un contesto – qual

è quello del comune di Trento – che si caratterizza per la pluralità degli strumenti adottati e soprattutto per il tentativo di ricondurre a coerenza i loro apporti parziali.

Un primo, classico e più diffuso approccio alla pianificazione strategica è quello che si basa sull'analisi SWOT, cioè sul tentativo di individuare sistematicamente i punti di forza e di debolezza, le minacce e le opportunità del sistema urbano e di delineare strategie che permettano di trarre vantaggio dalle positività e di minimizzare i rischi e gli impatti delle negatività. E' a partire da questo snodo cruciale che vengono derivate, secondo un processo di successione e di consequenzialità logica, le strategie e gli assetti operativi più idonei. Gli elementi più convincenti di questo approccio consistono nella possibilità di assumere un punto di vista complessivo dello sviluppo e dei processi di cambiamento; nella necessità di costruire un consenso plurale sulle rappresentazioni diagnostiche e di negoziare le ipotesi progettuali; nella costruzione di accordi a partire dalla definizione dei problemi, senza “saltare alle conclusioni” cercando di fondare soluzioni su degli equivoci; e, non da ultimo, nel riportare le logiche di crescita ai caratteri peculiari dell'identità locale, allo specifico urbano, alle vocazioni autentiche della città e del territorio. Per contro, un approccio strategico così delineato rischia di appiattirsi su una lettura conservatrice del contesto, assumendo una città e un territorio che “sono quello che sono” e basta e faticando ad ammettere elementi non convenzionali e, comunque, connotati da forte discontinuità; anche i contesti nei quali queste analisi maturano, in quanto ambiti ufficiali, dove ciascun attore è chiamato a dichiarare pubblicamente i propri orientamenti, possono favorire letture conformiste e dare vita a rappresentazioni che sono ben diverse dalle convinzioni profonde dei soggetti locali: in un convegno o in una dichiarazione formale si “devono” dire certe cose, ma le opinioni da registrare – se si vuole comporre un quadro analitico attendibile – devono essere raccolte al bar. Un altro limite di questo approccio è il fatto che in esso sopravvive, nonostante tutto, il mito della pianificazione razionale-comprensiva e la convinzione, irrimediabilmente ingenua, di poter estrapolare ed implementare in maniera quasi sillogistica la strategia ottimale. Questo è stato, intenzionalmente, l'approccio seguito dal primo piano strategico di Trento: ed in effetti, vantaggi e svantaggi dell'approccio sono emersi in maniera quasi esemplare: da un lato, permettendo di inaugurare una stagione pianificatoria autenticamente

innovativa, che ha stimolato la città ad interrogarsi sulla tenuta del proprio modello di sviluppo e le ha permesso di esplicitare le proprie potenzialità inespresse; d'altro lato, proprio il tentativo di ricomporre entro uno sfondo condiviso le criticità e le potenzialità del sistema urbano ha messo in luce come le analisi ufficialmente condivise esprimano in realtà il permanere di un sentire diffuso orientato a normalizzare la scena del cambiamento più che ad accettarne le opportunità e, quindi, anche i rischi; ed ha evidenziato anche la prevalenza di retropensieri carichi di giudizi di valore indimostrati, ai quali poi nella realtà non si crede davvero: lo sviluppo “deve” essere sostenibile, l'università “è una risorsa”, lo sviluppo non può che essere “ad elevato contenuto di conoscenza”: tanto poi si sa che il mondo continua a ruotare su se stesso ed a girare attorno al sole.

Un secondo approccio alla pianificazione strategica prende in esame una sequenza di nodi critici: dove vogliamo andare? Come è possibile procedere? Quali risorse è necessario e possibile mobilitare? Come è possibile accertare l'appropriatezza della traiettoria? Ricorrono, dunque, i riferimenti al finalismo del sistema, alle definizioni delle strategie più appropriate e all'attivazione di funzioni di controllo. Si tratta – assumendo il punto di vista di un'azienda pubblica nel suo complesso – di un punto di vista piuttosto vicino alla razionalità del sistema di bilanci e controlli di una municipalità, nel quale i finalismi dell'ente sono disaggregati in programmi e in obiettivi, che vengono consegnati ai dirigenti, ai quali sono assegnate risorse, e sono poi verificati secondo standardizzazioni predefinite. Proprio l'esempio del sistema di bilanci e controlli permette di mettere in evidenza in particolare due passaggi delicati: una prima questione è quella che riguarda la possibilità di applicare questo sistema sia all'organizzazione nel suo complesso, sia a singoli e specifici settori, anche e proprio mantenendo il presidio della relazione fra i diversi ambiti funzionali dell'organizzazione stessa; una seconda questione riguarda il rischio dell'eccesso di formalizzazione, del tutto evidente nella gestione del sistema di bilanci e controlli: è il rischio di trasformare un orientamento (nominalmente) strategico in procedura autoriferita, gli obiettivi in precetti, l'attitudine al controllo in rituale ispettivo. Laddove, invece, venga attenuata l'aspirazione alla comprensività dell'approccio ed alla eccessiva formalizzazione di obiettivi e strumenti, questo sistema si rivela – soprattutto a livello di politiche settoriali – praticabile ed efficace. E' il caso del piano di politiche per i giovani adottato e realizzato dal

comune di Trento. Si tratta di un documento di indirizzo estremamente agile (pur con qualche digressione inutilmente riepilogativa), la cui elaborazione non è stata preceduta da un'analisi SWOT, ma da una valutazione comparativa fra gli assunti teorici delle politiche in atto e i nuovi orientamenti che erano venuti maturando nella riflessione più recente. Quello che ne emerge è un quadro dalla semplicità disarmante, centrata (dal punto di vista dei finalismi) su una concezione positiva della condizione giovanile e sull'intenzione di promuovere il protagonismo dei giovani. Le strategie – limitate a poche aree di intervento – sono ricondotte a criteri orientativi: né più né meno che bussole o mappe per orientare l'azione. L'attivazione di risorse si permette la “trasgressione” (estranea alle modalità paludate della programmazione propria del sistema di bilanci e controlli, condizionata da logiche incrementalì e inerziali) di revocare in dubbio un criteri di utilizzo, per così dire, consuetudinario delle risorse: il criterio secondo il quale, potremmo dire, si sa sempre che fine hanno fatto le risorse e non si sa mai che fine hanno fatto i progetti. Infine, una costante ridefinizione del posizionamento delle politiche e degli interventi è realizzata attraverso modalità interattive e partecipative, che hanno avuto il coraggio di interrogarsi sul senso delle cose senza estenuarsi nel cerimoniale ossessivo del controllo di gestione, equivalente amministrativo del lavarsi le mani venticinque volte per evitare le aggressioni di una colonia batterica irriducibilmente interiore.

La pianificazione strategica può essere operationalizzata anche come un insieme di modalità attraverso le quali un'organizzazione si mette in relazione con i propri *stakeholder*. E' quello che potremmo definire l'approccio della *public governance*. Il punto focale di questo approccio è rappresentato dal riconoscimento di interessi plurimi e dell'esigenza di ricomporre una rappresentazione dell'interesse generale a partire dall'esplicitazione di interessi e dal confronto fra convenienze parziali. E' il riconoscimento dei limiti inemendabili di una concezione normativa dell'interesse generale, di una titolarità sovraordinata delle prerogative pubbliche, del prepotere delle logiche basate su una concezione giuridica e astratta dei diritti. Fra le esperienze più originali di un approccio di questo tipo è possibile annoverare il percorso che ha portato alla realizzazione del piano di politica sociale della città di Trento. Dal punto di vista dello statuto scientifico, il modello di pianificazione sociale adottato a Trento rovescia la prospettiva tradizionale: mette la domanda al centro di un

disegno di politiche sociali e abbandona, quindi, una definizione meramente giuridica di bisogno come categoria universale (secondo una standardizzazione che inevitabilmente fonda e rafforza la centralità dell'offerta, vale a dire il sistema dei servizi e delle prestazioni). Non si tratta, però, solo di questo. Ciò che viene messo in rilievo è anche la “relazione pericolosa” tra la dimensione politica (che dovrebbe – ma, come dice Bruno Pizzul, il condizionale è d'obbligo – sostenere un punto di vista razionale rispetto ai bisogni) e la dimensione gestionale (portata ad essere razionale rispetto all'offerta e, dunque, rispetto alla storia organizzativa, al modello di erogazione del servizio, alla sua autoreferenzialità). Centrare il *focus* delle politiche sull'offerta significa lasciare che la loro definizione, la loro priorizzazione, l'analisi del posizionamento strategico dell'ente siano consegnate, di fatto, alla razionalità, ai luoghi, agli attori che producono i servizi: consegnandosi, in questo modo, ad una definizione tautologica della politica sociale, dove il modello normativo coincide con il modello reale: come dire che l'essere e il dover essere sono la stessa cosa; che la politica da perseguire coincide con la politica effettivamente perseguita e con il suo carattere inerziale; che le sue possibili evoluzioni non derivano non da un supplemento di consapevolezza e di intenzionalità, ma dalla forza e dall'imprevedibilità delle sollecitazioni esterne e da eventuali quanto improbabili incrementi delle disponibilità finanziarie. Da questa centralità della domanda (una domanda “situata”, che rinvia ad un'idea di cittadinanza “profonda” o sostanziale) deriva una sequenza logicamente coerente di corollari. Il primo – che è, assieme, un necessario presupposto di questo approccio – riguarda la dilatazione del concetto di partecipazione, il cui concreto esercizio è esteso alle dimensioni ed ai soggetti che rappresentano la domanda sociale e, dunque, alla comunità nel suo insieme, alle famiglie, agli attori informali, ai singoli cittadini. Un secondo corollario è riconducibile a due orientamenti: quello verso una spiccata territorializzazione degli approcci e degli interventi (qualcosa di più e di diverso rispetto ad una logica di mero decentramento organizzativo, nel tentativo di cogliere e di interpretare l'irriducibile *genius loci* dei quartieri, la cui mutevole geografia emerge dalle dinamiche partecipative); e quello della trasversalità, cioè della capacità di rispondere in maniera diversificata a domande differenziate (ai problemi delle persone “come sono davvero”), che può essere riassunto nella metafora del “comune sociale”, inteso come assunzione della preoccupazione sociale e di un ruolo non delegabile da

parte di strutture tradizionalmente “altre” rispetto ai servizi socio-assistenziali e, in genere, ai servizi alla persona. Un terzo corollario riguarda la scelta di presidiare il gioco di interdipendenze tra strumenti settoriali di pianificazione, che costituisce, come abbiamo già visto, uno degli *assets* fondamentali della pianificazione evoluta dell’esperienza di Trento. A conclusione di questa breve introduzione ad un’esperienza di pianificazione strategica come gestione delle relazioni con gli attori-chiave è necessario ricordare che il sistema di governance, qui sommariamente descritto, presuppone un attore pubblico forte, capace di ricomporre istanze in conflitto, di focalizzare e di gerarchizzare gli interessi realmente cruciali. In una parola, capace di fare sintesi. A questo tema sono dedicate specifiche riflessioni altrove in questo lavoro.

Un quarto sistema di pianificazione strategica di carattere sistemico riguarda quello che è stato definito *management* di istanze strategiche (*strategic issues management*). Dal punto di vista teorico, questo approccio nasce dal problema della fragile correlazione tra la *pars destruens* del processo di pianificazione, l’analisi SWOT, e la *pars construens*, cioè la fase di formulazione delle strategie. Secondo quest’ottica, è l’identificazione di nuclei densi di rilievo strategico, cioè singoli e definiti tematismi, che permette ad un’organizzazione di adattarsi all’emergere di situazioni impreviste e di istanze contrastanti ed a campi di tensione nei quali si scontrano orientamenti divergenti e sovente conflittuali (è tipico il caso in cui la propensione alla tutela dello stato di fatto configge con un’istanza di discontinuità). Il piano culturale del Comune di Trento costituisce un tentativo esemplare di pianificazione strategica focalizzato su singole istanze-chiave. Il punto di partenza è rappresentato dall’intenzione di sottoporre a verifica il modello impolitico della politica culturale municipale, che, consegnato alla propria manutenzione da quasi quindici anni, ha smarrito la consapevolezza della propria origine e della propria destinazione. Come i soldati giapponesi nelle isole del Pacifico, che combattono ancora perché nessuno ha detto loro che la guerra è finita, le politiche culturali dell’Amministrazione si avvitavano su se stesse in un contesto, nel frattempo, definitivamente mutato. L’opzione strategica del comune è stata quella di individuare alcune istanze cruciali attraverso le quali mettere in discussione un paradigma altrimenti condannato alla banalità e alla reiterazione di sé. Le istanze individuate hanno fatto riferimento, in primo luogo, ad un

caposaldo relativo al ruolo del comune: un ruolo di natura regolatoria e non finalistica né gestionale. L'orientamento strategico consapevolmente assunto è stato quello di presidiare gli snodi e non quello di esercitare un controllo fiscale sul funzionamento del sistema. Le istanze strategiche individuate a valle di questa petizione di principio sono state quelle di sostenere il recupero di una prospettiva di eccellenza dell'offerta culturale della città (la cui proiezione nazionale e proiezione internazionale era francamente debole); di consolidare una logica di rete nell'offerta spettacolare, nella politica museale, nella concertazione dell'offerta culturale sul territorio (condizionate da una autoreferenzialità che produceva esiti dispersivi se non apertamente concorrenziali); di ricercare un equilibrio più avanzato fra continuità e discontinuità dell'offerta culturale (in un contesto rassicurante fin quasi alla letargia perché da molti, troppi anni non sembrava accadere nulla); di elaborare il rapporto fra la città storica e la città contemporanea, anche esplorando temi emergenti, nuovi linguaggi e nuovi codici espressivi (lasciando spazio a novità, a provocazioni, alla "banale" possibilità di sbagliare); di attivare logiche di filiera tra cultura, turismo e promozione urbana, esplorando le potenzialità dell'economia della cultura (tema stravagante per un contesto abituato a vivere di lamentele e di sovvenzioni pubbliche). Pochi orientamenti mirati – provocatoriamente dissonanti rispetto alle logiche inerziali con cui la politica culturale dell'ente si riproduceva negli anni attraverso il sistema di bilanci e rispetto ad una ambiente culturale inaccettabilmente conservatore – hanno consentito di introdurre un elemento di riflessione critica, di avviare sperimentazioni, di ricercare nuovi e più convincenti equilibri.

Fin qui gli approcci sistemici alla pianificazione strategica. Altri approcci si focalizzano intenzionalmente su aspetti parziali, vale a dire su singole dimensioni critiche, concentrandosi sul potenziale di crescita di determinati mercati e sull'interesse degli investitori ad avvantaggiarsi di questo potenziale o, ancora, su un'opzione che considera l'arena strategica come un luogo nel quale si confrontano e si scontrano forze in competizione fra loro. In questo caso, il processo di piano può realizzarsi attraverso le modalità tipiche del PRUSST o del patto territoriale – o comunque di un solido partenariato pubblico/privato – e può essere riportato alla costruzione di piani di investimento: un'opzione premiante qualora la logica di sviluppo richieda nuove infrastrutturazioni ed un investimento pubblico che agisca come un volano per gli interventi privati;

ma problematica nella misura in cui essa si interrompe al venir meno del finanziamento pubblico o punta ad avvantaggiarsene svelando finalità esclusivamente opportunistiche.

Altri approcci, infine (per i quali gli autori di questo lavoro dichiarano una passione – anche se meditata e per nulla senile – adesione), enfatizzano la centralità dell’implementazione e della valutazione. Si tratta di opzioni infrequenti in un contesto nel quale l’attenzione prevalente, se non esclusiva, è dedicata ai momenti della diagnosi e, soprattutto, del disegno della strategia. Pensare solo, o soprattutto, alla strategia dichiarata è, però, un’ingenuità, perché si fa coincidere la strategia disegnata con la strategia effettiva. Far coincidere la strategia con la sua implementazione e con la possibilità di sedimentare gradualmente le più appropriate variazioni al tema è, probabilmente, la migliore assicurazione sulla vita per una razionalità pianificatoria che voglia adattarsi al divenire di contesti caratterizzati da complessità e imprevedibilità. Il rischio, già incontrato a proposito della seconda famiglia di piani strategici, è quello di assecondare derive opportunistiche, che – rinunciando alla strategia assoluta, che non esiste – si appiattiscono sulla strategia della *realpolitik*, da contrattare un tanto al chilo. Un qualche margine di rischio, in ogni caso, è ineliminabile. Probabilmente – questa è, conclusivamente, l’opinione di chi scrive – il pericolo principale è quello che il sistema divenga fine a se stesso, che tenda a riprodursi in procedura, a trasformarsi in mero adempimento: un pericolo che, forse accettabile o quasi ineluttabile nella programmazione di matrice pubblica, diverrebbe fallimentare se pretendesse di regolare logiche partenariali. Ancora una volta, insomma, emergono argomentazioni a favore di un orientamento strategico capace di riflettere su di sé, di procedere per prove ed errori, di configurarsi come una forma sempre revocabile e impermanente di apprendimento organizzativo.

La schematizzazione proposta in precedenza, dal momento che si deve adattare a situazioni particolari, non ne potrà mai descrivere il profilo autentico e l’effettiva consistenza, che risulterà sempre, necessariamente, un’ibridazione fra differenti approcci. A maggior ragione in un contesto, come quello delle aziende pubbliche, nel quale devono convivere professionalità, motivazioni, strumenti e tecniche del tutto incommensurabili: un contesto nel quale le regole del “combinato

disposto” e della cultura legalistica si integrano con le logiche del *Total Quality Management*, accettano senza battere ciglio l’eredità della pianificazione spaziale di tradizione, metabolizzano forzature politiche di brevissimo respiro, sopravvivono ai misteri del controllo di gestione e alle sue inutili declinazioni barocche, a ciascuna delle quali forzature devono contendere la patente (pirandelliana) di innovazione.

Giocando, ma solo un poco, con la terminologia di derivazione matematica, potremmo dire, per avviarci ad una conclusione provvisoria, che il senso della pianificazione strategica può essere espresso attraverso alcuni “teoremi”. Chi desidera stare al gioco, è invitato a ripercorrere questa sequenza:

Primo Teorema: la pianificazione si focalizza sulla ricerca di una definizione condivisa di problemi o questioni critiche (*issues*).

Secondo Teorema: i problemi non esistono in natura, ma sono rappresentazioni di questioni cui gli attori sociali attribuiscono differenti e (talora) divergenti significati.

Terzo Teorema: la ricerca di rielaborazione soddisfacenti delle questioni critiche identificate dagli attori sociali non produce “la” soluzione, ma una pluralità di ipotesi tentative, di possibilità, di approssimazioni. Pianificare significa sperimentare e apprendere.

Quarto teorema: la costruzione di una visione (cioè della rappresentazione di uno scenario futuro desiderabile) non prefigura una Grande Utopia (che si realizzerà, se si realizzerà, al di là della Storia), ma una bussola che risponde alla duplice esigenza di disporre di indizi che possano orientare e di scoraggiare comportamenti opportunistici. La pianificazione strategica assomiglia, in fondo, ad un *mandala* che, una volta realizzato, ha detto tutto ciò che davvero doveva dire. E per questo va cancellato.

## *Conclusioni*

“Dicesi anacoluto...”: così Fantozzi, salvazione azzerata, in una delle sue *performance* più memorabili quando è richiesto di definire questa figura retorica. Anche definire la strategia (e la pianificazione) non è poi un esercizio così scontato. Rinunciando ad allungare la lista delle definizioni possibili – un sacrificio per chiunque, come noi, apprezzi oltremodo della vita non solo i colori, ma anche e forse soprattutto le loro sfumature –

proponiamo una metafora e cerchiamo di isolare alcuni elementi critici. Una strategia ricorda molto da vicino una partita a scacchi. E' un gioco nel quale si realizza una situazione di antagonismo, un urto fra tensioni divergenti. E' un'interazione nella quale ciascun attore persegue un finalismo (la metafora dello scacco al re, in fondo, ritualizza e sancisce il tentativo di massimizzare le convenienze da parte di ciascun giocatore). E' un continuo ri-adattamento ad un contesto mutevole, complesso e scarsamente prevedibile attraverso una gestione anticipatoria del suo divenire ed attraverso azioni a bassa o nulla revocabilità. Ogni singola azione modifica irreversibilmente il contesto, ma non lo può condizionare del tutto. Questa metafora, però, regge fino ad un certo punto: perché la strategia del gioco degli scacchi è una strategia intenzionale, esplicita, cioè, per tornare alla terminologia che ci è più consueta, pianificata. Se, però, guardiamo alla definizione più essenziale della strategia, al suo residuo fisso, che riguarda in ultima analisi la relazione tra un soggetto ed il proprio contesto, dobbiamo prendere atto di un dato condizionante e, per molti aspetti, eversivo: la strategia esiste comunque, a prescindere dalla consapevolezza e al di là di ogni intenzionalità "di sistema". La distinzione che va affermata è quella che passa tra strategia dichiarata, disegnata, pianificata – vale a dire la *summa* delle (buone) intenzioni dell'amministratore di sistema – e la strategia reale, emergente, *mix* inestricabile di inerzialità, razionalità parziali, accadimenti impreveduti – vale a dire il posizionamento effettivo che si realizza al di là delle intenzioni, della buona fede, della consapevolezza di chi è abilitato a deliberare la strategia ma non per questo è in grado di indirizzarla. Dalla varia e variabile combinazione fra queste due dimensioni nasce la strategia che possiamo realisticamente governare.

Come giocare una partita a scacchi, pianificare una strategia significa, in fondo, una cosa soltanto: pensare. Significa utilizzare il solo strumento del quale disponiamo: quello del concetto e del linguaggio: senza offenderlo, accettando come sfida e come valore il suo "travaglio", e senza depotenziarlo attribuendogli possibilità che non si può arrogare e senza circondarlo di una prescrittività, di una certezza, di una prevedibilità che gli sono estranee e rivelerebbero soltanto l'intransigenza dogmatica e illusoria di chi si ostina a credere che una convinzione radicata e irremovibile sia la stessa cosa che avere ragione. Qualche segnale di allarme o qualche inquietudine sono legittimate dall'analisi dei siti internet

dei piani strategici elaborati in Italia in questi anni. Naturalmente non è il caso di far coincidere un piano strategico con il suo affaccio web. Tuttavia, questa sommaria ricognizione rivela un dato sintomatico: il piano strategico, se ci limitiamo alla sua proiezione comunicativa, coincide in realtà (con rare e differenti eccezioni) con il suo documento di indirizzo. Come nelle fiabe (“E tutti vissero felici e contenti...”), la dimensione strategica si arena sulla spiaggia del documento di indirizzo, identificandosi in fin dei conti con la formulazione delle strategie, come se un inevitabile *happy end* dovesse accompagnare una gestazione finalmente democratica, necessariamente coerente, compiutamente delineata, ostinatamente precisa, e le meravigliose sorti e progressive di una città o di un territorio. Purtroppo, succede così proprio (e solo) nelle fiabe. Piani strategici nati, come vedremo, per restituire alla politica una capacità esigente di elaborazione delle prospettive di trasformazione e di accompagnamento delle logiche di sviluppo finiscono per – o si rassegnano ad – accettare configurazioni decorative, rinunciando ad un repertorio articolato di strumenti e rieditando modalità di pensiero nostalgicamente ancorate a quella razionalità prescrittiva che, alla fine, contrabbanda la buonafede con la fede buona. I siti *web* di molti, moltissimi piani strategici raccontano di una pianificazione strategica che viene fatta coincidere (senza trucco e senza inganno, ma è così) con un racconto che, come i miti, libera sentimenti di perdita; che coincide con la razionalizzazione dell’esistente, la sua ipostatizzazione, la sua traduzione in intenzionalità mirata, la sua evoluzione ineluttabile verso il migliore dei mondi possibili. Verso una “felicità obbligatoria” ricondotta ad un mondo illusorio che, come ogni utopia, semplicemente non esiste in nessun luogo. La pianificazione strategica non fa sconti, né può essere consegnata senza residuo alla semplificazione del “...e poi si passa al momento dell’implementazione”. Se così fosse, sarebbe bastata l’urbanistica. Vediamo, invece, apparati analitici estremamente articolati e dispendiosi, dispositivi previsionali raffinati, formalizzazioni strutturate, che svelano, come un lapsus, una razionalità sottesa piena di nostalgie nei confronti di una razionalità forte, che promette (sapendo di non poter mantenere) risposta perentorie di fronte all’incertezza e alla ipoteticità dei processi decisionali.

E’ necessario, in conclusione, ridare senso ad una categoria – quella di pianificazione strategica – della quale constatiamo la suggestione e,

assieme, l'ambiguità e l'indeterminatezza, l'importanza forse necessaria e la precarietà. Una categoria la cui a-sistematicità va, a nostro avviso, coltivata come un valore. Ritornano alla mente le parole di Sant'Agostino: "Che cosa è il tempo? Se nessuno me lo chiede, lo so; se volessi spiegarlo, non lo so più". Così, per noi, la pianificazione urbana e territoriale di nuova generazione, l'idea diffusa della quale è, ancora, intuitiva e convenzionale: lo è come concetto sfuggente, come prassi dai confini incerti e aperti e come progetto politico "in cantiere" in una delicata fase di transizione. C'è però, in questo cercare, un elemento profondamente e definitivamente positivo: non è per caso che la pianificazione strategica riveli una ricerca di senso e di progetto che prende le mosse da una delle istituzioni fondanti e costitutive dell'identità europea: le città: le città come luogo dell'incontro e dello scambio, come soggetto etimologicamente "politico" e "civile", come spazio che "rende liberi", come perimetro nel quale si riproduce attivamente e si tutela un'ideale – che esprime nel medesimo tempo un valore etico, politico e civile – di libertà, di democrazia, di solidarietà, di reciprocità, di prossimità. La pianificazione strategica, come avremo modo di ribadire, deve riattivare una capacità di pensiero che si interroga su di sé, deve mobilitare l'intelligenza diffusa, deve definire un quadro di coerenze nel quale negoziare e sperimentare soluzioni.

## Capitolo secondo

### Perché si fa pianificazione strategica?

#### *Questioni, tesi, riscontri*

La produzione di piani strategici si colloca in una fase di transizione del ruolo delle città e di una correlata transizione del ruolo delle municipalità, sollecitate a ridefinirsi non più come amministrazioni pubbliche locali (condizionate da limiti non derogabili di territorio, di risorse e di competenze), ma come governi locali e, dunque, come agenzie di sviluppo del proprio contesto in un inedito quadro di cooperazione e competizione fra città e territori. Nell'esercizio di questo nuovo e diverso ruolo, i poteri locali si trovano a fronteggiare una crisi di legittimazione e di consenso (alla quale la politica ha talora reagito con comportamenti ispirati a razionalità, se non a convenienze, di breve periodo), cui sono possibili – e sono state concretamente date – differenti risposte. Quella della pianificazione strategica è una delle risposte. E' una risposta che si richiama ad una visione premoderna del potere, ad una concezione pattizia della democrazia, intesa qui come processo di inclusione dei cittadini e degli interessi che "abitano" la città nella formazione delle decisioni che li riguardano. Infine, lo abbiamo visto, la pianificazione strategica rappresenta il tentativo di superare i limiti non emendabili della pianificazione classica, soprattutto urbanistica, e del suo apparato strumentale, cui viene imputata la produzione di certezze esclusivamente ipotetiche, appesantite, e non rafforzate, da una sanzione giuridica. In questa prospettiva, la pianificazione strategica costituisce il tentativo di interpretare il territorio, le sue tendenze alla trasformazione e il suo equipaggiamento non solo in chiave prestazionale, ma come "progetto", come elemento non neutrale in una logica di sviluppo equilibrato e competitivo, ricercando una "interpretazione intelligente della città, dei suoi meccanismi di funzionamento, del ruolo che in essa giocano le istituzioni e gli attori"<sup>1</sup>.

In breve, i piani strategici vengono realizzati per rispondere ad esigenze differenti, che si integrano e si ricompongono in sintesi differenti: nascono

---

<sup>1</sup> Cfr. *Plà strategic metropolitana de Barcelona*, Documento de trabajo n. 2, *Barcelona*, maggio 2002, p. 22.

da un'esigenza di riposizionamento e da un'interpretazione del ruolo che, in essa, può giocare la dimensione istituzionale; dal tentativo di superare la fragilità del sistema di relazioni fra gli attori della città; dall'intenzione di connotare con un accento forte i processi di trasformazione. L'analisi empirica si propone di accertare come i piani strategici concretamente realizzati abbiano integrato queste dimensioni.

### *L'incerta transizione delle amministrazioni locali*

Con l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso entra definitivamente in crisi quella che è stata definita la Magia di Camelot: il patto tacito di reciproca delega che, nella relazione tra governo e consenso, attribuiva ai ceti civili le ragioni dello sviluppo e alla dimensione politica le ragioni dell'equità. L'elaborazione di questo lutto passa attraverso due tenaci illusioni, che, a distanza di molti anni, ancora sopravvivono: l'illusione del sistema elettorale maggioritario (e, nei governi locali, dell'elezione diretta del sindaco o del governatore) e l'illusione del tecnicismo. Si tratta, in entrambi i casi, di tentativi di dare risposte praticabili alla difficoltà di decidere: a quel male di vivere che colpisce i processi deliberativi nelle società complesse, che vanno a sbattere contro la pluralità, la mutevolezza e l'imprevedibilità dei bisogni, la conflittualità e, spesso, la privatizzazione degli interessi, la polverizzazione dei livelli decisionali, e pone una pesante ipoteca sulla stessa ragion d'essere della dimensione pubblica, che rimane quella della ricomposizione dell'interesse generale. Ma sono risposte abbreviate: scorciatoie ingannevoli, che avanzano più promesse di quante non riescano effettivamente a mantenere. La pretesa di una semplificazione, se non di una deriva, decisionista – intuitivamente coerente con una obbiettiva e perentoria domanda di scelte, ma anche con una cultura prevalentemente propensa alla banalizzazione ed estranea alla fatica del pensiero – genera ben presto disinganni, frustrazioni e opportunismi.

Nel caso dell'elezione diretta dei sindaci, ad esempio, ad una più forte legittimazione (i sindaci si percepiscono come amministratori delegati delle loro città; e senza dubbio sono avvertiti così da cittadini-azionisti consapevoli del loro accresciuto potere) corrisponde spesso una palese carenza di strumenti di intervento. E' emblematico, ad esempio, il modo in

cui, a partire indicativamente dalla metà degli anni Novanta, i sindaci si spendono in prima persona per tentare di dare risposte ad una crescente domanda di sicurezza urbana generata da un allarme sociale al quale non possono e non intendono sottrarsi: raccolgono le istanze dei cittadini, ma si trovano ben presto a fare i conti con la limitatezza degli strumenti effettivamente disponibili. Alcuni sindaci intraprendono la strada meno prevedibile, cercando di ridefinire il problema e di affrontarlo dedicando attenzione alle vittime di reato, alla riduzione del danno, all'elaborazione culturale del disordine sociale, alla mediazione dei conflitti, ad un'idea di sicurezza intesa come ampliamento degli spazi di libertà. Altri tentano, invece, il gioco delle tre carte: incapaci di fronteggiare istanze connotate da una perentoria carica simbolica, operano, in alcuni casi, un'amplificazione mediatica di problemi di cui, in realtà, non fanno carico, tentando di scaricarli verso altri livelli istituzionali o verso interpretazioni schematiche che, inevitabilmente, li ingigantiscono; in altri casi, esperiscono quella che è stata definita la "truffa delle etichette", utilizzando gli strumenti amministrativi a loro disposizione (tipicamente le ordinanze) come un illusorio surrogato della risorsa penale: riuscendo, al più, a trasferire qualche giro di prostitute o di travestiti dal proprio territorio a quello del comune confinante.

I consigli comunali hanno avuto, se possibile, una sorte ancor meno felice. Si sono visti sfilare quote significative di potere verso l'alto, da parte degli organi di governo locale, e verso il basso, da parte della dirigenza. Ma con ulteriori complicazioni. In questo passaggio di fase della democrazia rappresentativa, da una parte, le prerogative dei consigli comunali sono state ulteriormente indebolite dal fatto che nel momento elettorale non si realizza più un trasferimento di sovranità, tradizionalmente mediato dalle formazioni politiche, ma una delega in capo direttamente a ciascuno degli eletti. Parlare di delega significa, però, parlare di un'istanza per definizione revocabile e, dunque, di una relazione fra elettori ed eletti che si configura all'insegna di una costitutiva precarietà. Non può sorprendere che l'organo formalmente deputato a svolgere funzioni di indirizzo e di controllo finisca (se non invariabilmente, certo con una frequenza che non può non destare sospetto) per cavalcare rancori; per prendere posizione rispetto alle più redditizie distorsioni mediatiche; per competere sul mercato della visibilità; per assecondare convenienze, per usare un eufemismo, settoriali; per dare vita a maggioranze trasversali che riflettono

la patologica tendenza a derubricare l'esercizio dei diritti di cittadinanza in forme di "comitatizzazione", cioè nella propensione a rivendicare lo *status* di un diritto ad un interesse immediato e parziale. Dall'altra parte, un'ulteriore complicazione che ipotoca pesantemente il ruolo dei consigli comunali riguarda la sfera di esercizio delle loro attribuzioni, circoscritte per definizione al bilancio comunale, alle competenze amministrative del comune e al suo perimetro amministrativo. Queste competenze contingentate costituiscono una limitazione sostanziale alla titolarità dei consigli comunali, cioè alla loro capacità di essere compiutamente protagonisti delle loro decisioni: che – nella misura in cui eccedono la disponibilità di spesa dei bilanci comunali, i confini fisici della municipalità e l'ambito in cui il comune può esercitare le proprie competenze – si risolvono in auspici, dichiarazioni di intenti, illusioni: con la stessa probabilità di successo che può avere una puntata al lotto.

La seconda illusione è quella del tecnicismo. L'illusione del tecnicismo può essere riassunta, con una battuta, nella convinzione secondo la quale il ministro della salute deve essere un medico. Proseguendo lungo la stessa linea di pensiero, si dovrebbe affermare che sarebbe molto opportuno affidare la gestione di un ippodromo a un cavallo. Il tecnicismo è, in termini meno goliardici, la convinzione secondo la quale i problemi possono essere definiti esclusivamente in termini oggettivi e risolti ricorrendo alla razionalità imparziale di un sapere esperto. Il ruolo della politica, in questo caso, non viene semplificato, come nel caso dell'illusione decisionista: viene semplicemente rottamato. Rimuovere o, viceversa, ammettere la dimensione politica nei processi di formazione delle decisioni significa esprimere valutazioni diametralmente opposte circa la definizione dei problemi e la ricerca di soluzioni. Per restare ad una delle metafore introdotte, la scelta di potenziare – in una situazione di scarsità di risorse – un presidio di cardiocirurgia invece di un servizio psichiatrico territoriale non è una scelta medica: significa attribuire pesi e valori differenti ad esigenze ugualmente meritevoli di tutela, significa gerarchizzare i bisogni, significa stabilire priorità: in una parola, significa compiere una scelta politica. L'opzione cui questo lavoro aderisce considera i problemi come dati non oggettivi, cioè come costrutti sulla cui definizione è necessario trovare un accordo. In una società caratterizzata dalla costitutiva pluralità degli interessi (cioè da una dimensione che Raymond Boudon ha definito "politeismo dei valori" e, perciò, da una

strutturale conflittualità, che fa assomigliare i modi di composizione degli interessi ad una guerra per bande), i rituali di formazione delle decisioni ricercano spesso, forse inevitabilmente, rassicurazioni simboliche. Quella del governo ai tecnici è una di queste rassicurazioni, come la carezza della mamma che dice al bambino di non avere paura. Un approccio più adulto ai problemi della complessità, alle sue incertezze e all'esigenza di trovare in ogni caso percorsi che conducano a decisioni può essere riassunto nel concetto di "posta in gioco"<sup>2</sup>: definire una posta in gioco, in una relazione che può essere cooperativa o competitiva, significa evitare il rischio di microconflittualità su aspetti parziali ed orientarsi verso una gestione strategica del conflitto. Una gestione, in altre parole, che permetta di passare da un piano di realtà, caratterizzato dal tentativo di massimizzare il proprio interesse immediato in una singola transazione (cioè realizzando un gioco a somma zero, nel nome di quello che potremmo definire un "principio di piacere"), ad un altro piano di realtà, caratterizzato dal tentativo di massimizzare il proprio interesse in termini dilazionati in un contesto che può diventare cooperativo (cioè realizzando un gioco a somma positiva, secondo un più maturo "principio di realtà").

### *La stagione dei piani strategici*

Fra le premesse o le circostanze preliminari della pianificazione strategica delle città ci sono, dunque, ragioni che riguardano un particolare momento della democrazia (e della società) contemporanee e, soprattutto, delle loro determinanti locali. Ragioni che toccano da vicino la crisi delle procedure deliberative e la crisi delle definizioni sempre più convenzionali del ruolo delle municipalità. I comuni, nominalmente identificati da un territorio, da una popolazione e da un'organizzazione, sono costretti a interrogarsi. A chiedersi quale sia davvero la loro popolazione: i residenti censiti all'anagrafe? Coloro che vi sono nati? Le persone che vi gravitano quotidianamente per ragioni di studio o di lavoro? E perché no i *city users*, che ricercano nella città l'accesso a servizi rari o comunque di livello superiore? O, invece, i turisti che, in certi casi, assumono un peso sproporzionato per la capacità di carico dei sistemi locali? Sono costretti a

---

<sup>2</sup> Accogliamo la convincente definizione proposta da Matteo Bolocan Goldstein: "Qualunque problema attorno al quale si generano un dibattito pubblico o una controversia, che formano oggetto di valorizzazioni in contrasto tra loro. Una posta in gioco non esiste di per sé, ma in rapporto ad attori specifici che si fanno portatori ciascuno di priorità diverse" (Bolocan Goldstein, 1997).

interrogarsi su quale sia davvero il loro territorio, nel momento in cui cedono, o acquistano, quote di residenza da altri centri, che generano mobilità parassitaria e inquinamento, un sovraccarico funzionale sulla propria capacità prestazionale e sui propri bilanci, uno stress sulle possibilità di riprodurre i meccanismi di integrazione sociale. Sono costretti a mettere in discussione quale sia davvero la loro organizzazione, in un momento nel quale non solo cresce drammaticamente la propensione ad un governo della città “per agenzie”, vale a dire esternalizzando funzioni non pregiate o, comunque, lontane dal *core process*, che riguarda le funzioni attinenti alla rappresentazione dell’interesse pubblico in uno specifico contesto, ma nel quale, soprattutto, cresce la consapevolezza di non poter replicare funzioni svolte da altri centri, creando diseconomie e concorrenzialità, e di dover perseguire, invece, logiche cooperative alla luce di un “combinato disposto” di forme di specializzazione e di integrazione. Un comune, superando atavici campanilismi o rappresentazioni convenzionali e semplificate della propria appartenenza geografica, può, insomma, rappresentare un’altra entità di una medesima regione funzionale e, nel medesimo tempo, può sentirsi rappresentato da un altro centro del quale possa derivare – secondo una logica di reti equipotenziali – vantaggi, utilità, prestazioni che non sarebbe in grado di riprodurre allo stesso livello.

Accanto a queste ragioni, che definiscono una fase di transizione storicamente determinata delle città, dei territori e del loro ruolo, ve ne sono altre che interpellano dimensioni più specifiche e più situate. E’ possibile identificare numerose e differenti ragioni per cui una città intraprende un percorso di pianificazione strategica. C’è, diciamo, una prima linea di demarcazione che merita di essere descritta e commentata: perché alcune città (limitiamoci al caso italiano) intraprendono questo percorso, mentre molte altre non lo fanno? Anche chi, come noi, è portato a considerare ogni generalizzazione come una forma di qualunquismo, si azzarda a sostenere che questa linea di demarcazione suddivide l’area delle città (e delle politiche) innovative, evolutive, aperte alla discontinuità e al futuro dall’area delle città che si limitano alla manutenzione del proprio presente, delle proprie competenze amministrative, del proprio ciclo di vita elettorale più che amministrativo. D’altra parte, questa linea di confine sembra poco suscettibile di spostamenti attraverso modalità forzose o artificiali. L’Italia è il Paese della cultura legalistica, dell’amministrazione

procedurale, del fatalismo; è il Paese che sta “aspettando Godot”: cioè, di volta in volta, lo Stato, il miracolo di San Gennaro, un segno del destino, la Grande Riforma. Troppo spesso, in Italia, si fa qualcosa perché c’è una legge che lo impone, ma raramente si fa qualcosa perché non c’è una legge che lo vieta. Dio ci scampi da una legge sui piani strategici; ma anche da ogni forma di doping finanziario, che, in questo caso, non falserebbe le prestazioni (ci spingeremmo a ritenerlo, almeno e solo in questo caso, quasi accettabile), ma rischierebbe di appiattare i processi di pianificazione sulle logiche dei patti territoriali meno riusciti e su derive opportunistiche di cui si impadronirebbero, mescolando qualche inglesismo, qualche *slide* e qualche liturgia partecipativa sapientemente celebrata, consulenti con un master in effetti speciali. Fra le città che hanno intrapreso da tempo queste esperienze è, invece, possibile identificare ragioni plurime: ragioni che, nel loro complesso, descrivono motivazioni molteplici, che evolvono assieme al divenire degli stessi processi di pianificazione.

Una prima ragione che può stimolare l’avvio di un piano strategico è l’intenzione di stimolare e di gestire gli effetti a lungo termine di un grande evento. E’ il caso di Barcellona. Il governo della capitale catalana si chiese, in previsione dei Giochi Olimpici del 1992, se questo evento – che avrebbe dirottato sulla città rilevanti investimenti e l’avrebbe resa visibile agli occhi del mondo – sarebbe stato di per sé un fattore generativo sufficiente per innescare un processo di sviluppo irreversibile e durevole. La risposta che Barcellona seppe dare a questa domanda è svelata in maniera impietosa dal confronto con l’esperienza dei mondiali di calcio di Italia ’90, che costituì per il nostro Paese, fatte le debite proporzioni, la quintessenza delle occasioni perdute. Gli amministratori di Barcellona compresero che le Olimpiadi sarebbero stato un’occasione irripetibile e decisero di giocarla mobilitando le potenzialità, drammaticamente inespresse, del *milieu* locale, in attesa di una “redenzione” dopo i decenni oscuri del franchismo. Come diceva il sindaco di quegli anni, Pasqual Maragall, Barcellona disponeva di intelligenze, di fantasia, di una incomprimibile capacità creativa; ed aveva già in sé la fisica del *consensus building*: si trattava di costruirne la biochimica. I Giochi Olimpici furono, in questo senso, l’elemento di catalizzazione di un processo che, con ogni probabilità, si sarebbe attivato ugualmente: una scadenza precisa e non derogabile, tuttavia, impone di rispettare i tempi, i ruoli, gli impegni

reciproci. Di abbreviare e di semplificare le procedure. E di fare il tifo per la stessa squadra.

Un piano strategico può essere, d'altra parte, la reazione ad una situazione di crisi: ad un quadro problematico che ha bisogno di un soprassalto etico e civile e, politicamente, di una forte discontinuità. E' il caso di Bilbao o, per restare nei casi italiani più conosciuti, di Torino e della Spezia. In quest'ultimo caso, come ripeteva il sindaco Giorgio Pagano, la città doveva "cambiare pelle" per uscire dalla crisi irreversibile di un modello di sviluppo industriale non più emendabile. Torino, alla fine degli anni Novanta, doveva attuare quella che è stata definita la sua "rivoluzione copernicana", passando da una città Fiat-centrica ad una città capace di emanciparsi da un'immagine di città-azienda ma, soprattutto, da una monocultura che la stava facendo avvitare su se stessa. Il caso della Spezia e di Torino è significativo. E' significativo in quanto – pur facendo la tara rispetto ad una concezione deterministica della pianificazione strategica e ad una logica di relazione causale tra strategie dichiarate e trasformazioni reali della capacità competitiva delle città – dimostrano come la possibilità di un riscatto e la costruzione di una prospettiva di sviluppo dipendano prima di tutto dalla capacità di mobilitare l'intelligenza diffusa della città e di interpretarsi come soggetto collettivo; e, d'altra parte, dalla capacità della città di diventare quello che, in qualche modo, è già: di attualizzare le sue specificità, le sue potenzialità non pienamente esplorate, le sue vocazioni. In una parola, la sua identità.

Fra le ragioni più gettonate dell'avvio di piani strategici vanno registrate quelle che potremmo definire la rivitalizzazione delle città e l'introduzione di una logica di miglioramento continuo nella "manutenzione" urbana. Non sempre sono disponibili grandi eventi che, in qualche modo, costringono i decisori pubblici ad attivare processi di carattere non ordinario; e, come vediamo, molte delle città che danno vita a piani strategici non scontano situazioni di crisi conclamata. Potremmo dire che l'esigenza di rivitalizzare il tessuto urbano, di conquistare una proiezione più avanzata, di introdurre meccanismi di miglioramento nel governo delle dinamiche urbane è, in qualche modo, la ragione "normale" o comunque più ricorrente per l'avvio di piani strategici. La differenza, in questo caso, riguarda la relazione tra continuità e discontinuità nelle dinamiche di sviluppo delle città. Non è vero che le città intraprendono un piano

strategico solo per interpretare un'esigenza (ed una fase) di discontinuità. Fare quest'affermazione vuol dire restare prigionieri di una lettura di poco momento. Certo, vi è una concomitanza (*rectius*: una concomitanza significativa, vale a dire una correlazione) tra la stagione della deindustrializzazione delle città, la stagione (in Italia) della riforma amministrativa, la stagione della nuova relazione di cooperazione e competizione fra le città) e, specularmente, la stagione che segna l'avvio dei piani strategici urbani. Sarebbe, però, piuttosto ingenuo risolvere la pianificazione strategica nel tentativo di interpretare *tout court* la discontinuità, dal momento che la lettura del posizionamento competitivo di una città e di un territorio non avviene soltanto attraverso fasi discrete: anzi, è proprio dalla lettura delle evoluzioni continue di un sistema locale che è possibile derivare una capacità di contrasto nei confronti delle tendenze inerziali, delle convenienze conservatrici, delle interpretazioni conformiste dello specifico locale. E' il caso di Trento. Il piano strategico di Trento nasce, con un significativo test sull'applicabilità e sulla tenuta di questa metodologia, tra il 1998 e il 1999. L'esperienza di Trento nasce, da una parte, da circostanze "sitate", in una fase nella quale si considera definitivamente conclusa una fase espansiva dell'uso dei suoli e ci si concentra sui temi del riuso del territorio, della ri-funzionalizzazione di aree dismesse, della riqualificazione di periferie anche recenti, del recupero ambientale. E nasce dalla convinzione di non poter ridurre questa partita in una massiccia operazione immobiliare, ma di dover andare oltre alla semplice valorizzazione immobiliare di singole aree, inserendo la loro trasformazione in una visione del cambiamento. L'arrivo a Trento di architetti e di urbanisti come Renzo Piano, Mario Botta, Joan Busquets, Vittorio Gregotti non esprime la ricerca di una città "griffata", ma l'intenzione di riscrivere interi brani del palinsesto urbano e di cercare, tracciando questi segni e insediando funzioni pregiate, un ruolo più netto e più avanzato. Dall'altra parte, tuttavia, l'esperienza di Trento nasce da una riflessione che interessa il paradigma stesso dello sviluppo locale. Nasce dal tentativo di interrogarsi non su fattori di crisi in atto, del tutto inesistenti, ma sulla crisi di un modello di crescita condizionato dall'ambivalenza della speciale autonomia provinciale, fortemente dipendente dalla spesa pubblica, ipotecato da un ritardo di modernizzazione (estremamente evidente nel raffronto fra la dimensione urbana e la dimensione rurale) e frenato da una cultura diffusa scarsamente propensa allo spirito di intrapresa individuale ed orientata *naturaliter* a

socializzare il rischio. Secondo la tesi implicita, ma fino ad un certo punto, dei promotori del piano, il problema di Trento, e del Trentino, dipende essenzialmente dal fatto che gli elementi di apertura, di innovazione, di internazionalizzazione, pure significativamente presenti, soccombono di fronte alle istanze regressive, conservatrici, orientate a riprodurre un sistema di convenienze apparentemente perfetto, che vede nel bancomat pubblico lo snodo necessario per socializzare i costi e privatizzare gli utili. Non fa specie, su queste premesse, che l'esordio del piano strategico di Trento non sia stato dei più fortunati: le domande più ricorrenti, non solo fra i cervelli dal funzionamento più elementare, erano: "Che cosa me ne viene?". Ma soprattutto. "Va tutto bene: qual è il problema?". E' chiaro che la sollecitazione a cambiare è considerata con qualcosa più che una punta di scetticismo da parte di chi crede, con l'aggravante della buona fede, che il cambiamento non sia un valore o un obiettivo, ma il vero problema da contrastare.

Un'altra ragione che spinge la nascita di piani strategici è l'imitazione di esempi realizzati altrove. A volte, si tratta di intercettare esperienze di successo, di reinterpretare, di adattare alle proprie specificità. Altre volte è né più né meno che un'imitazione o una moda. Forse, in Italia, siamo già arrivati a questo punto. Non resta che stare a vedere quale sarà il grafico che descriverà la nascita di nuove esperienze nei prossimi anni e quanto tempo sarà necessario per saturare questa nicchia; quante città riusciranno ad arrivare al secondo o al terzo piano strategico; quali saranno le formalizzazioni eleganti di un'esperienza che verrà, poi, clonata come è successo alla pizza che, fuori da certi circuiti, conserva dell'elaborazione originale (usurpandolo) soltanto il suo nome.

Ancora: un piano strategico può avere origine dall'esigenza e dall'intenzione di finalizzare o di coordinare una pluralità di investimenti: nel caso di grandi eventi, indubbiamente, quando la variabile-tempo non è indifferente; ma anche quando si tratti di trovare forme di raccordo e di interdipendenza tra differenti attuazioni, differenti competenze, differenti livelli istituzionali. La creazione di scenari condivisi, infine, può diventare la premessa di una partnership pubblico/privata che vada oltre il gioco circoscritto delle reciproche convenienze o il punto di equilibrio per tentativi non scontati di dialogo di fronte all'urgenza del confronto fra enti

che insistono su uno stesso territorio ma non necessariamente sono disponibili a sostenere la fatica della cooperazione.

Infine, ma non per ultimi, la pianificazione strategica può nascere da un'esigenza prettamente disciplinare, in quanto strumento adatto per interpretare questa nuova domanda di ruolo, individuata come passaggio da quello che poteva essere definito il "comune-soggetto" a quello che possiamo definire un "comune-funzione", e per riconfigurare le prerogative che appartengono allo "statuto" di ciò che è pubblico o, in ogni caso, concorre alla costruzione di un interesse generale. Non vi è dubbio, infatti, che alcune circostanze – soprattutto l'accelerazione temporale del cambiamento in un contesto di crescente complessità e imprevedibilità e di strutturale frammentazione e disarticolazione dei processi decisionali – abbiano messo, per così dire, in fuorigioco gli strumenti tradizionali di pianificazione, che trovano il loro prototipo nella pianificazione urbanistica di tradizione, abituata a lavorare su tempi lunghi ed in quadri di riferimento relativamente stabili e garantita dalla natura impositiva dello strumento stesso (Balducci, 2000). Queste stesse circostanze hanno stimolato la sperimentazione di approcci in grado di ridurre il tasso di incertezza o, se vogliamo, di "dissonanza cognitiva"; in questo senso, le pratiche comunemente definite di *governance* non costituiscono solo (e nemmeno necessariamente) una scelta "democratica", quanto la necessaria convergenza verso modelli non gerarchici, ma contrattuali, di *decision making*, bene descritti dalla metafora della città-rete, finalizzati a produrre:

- l'integrazione (orizzontale) degli strumenti settoriali di pianificazione;
- l'integrazione (verticale) fra differenti livelli di governo;
- il partenariato tra pubblico e privato;
- l'inclusione dei cittadini nella formazione delle decisioni che li riguardano (Camagni, 2000).

## *Conclusioni*

Uno degli elementi di maggiore interesse che possono essere ricavati dall'analisi di una casistica ormai molto vasta riguarda una cifra tanto ricorrente nella pianificazione strategica da apparire quasi ineluttabile: il carattere pubblico dell'inesco del processo di piano. Un piano strategico ha di per sé uno statuto pubblico, se per pubblico intendiamo

l'orientamento alla costruzione-ricomposizione di un interesse generale. Procedendo oltre, è possibile sostenere che la tutela e la configurazione di un interesse generale, in quanto beni pubblici, debbano spettare per forza di cose ad istanze giuridicamente legittimate. Ma anche su queste premesse riteniamo debba essere fatto risaltare con forza il dato relativo al cambiamento intervenuto nella percezione e nell'interpretazione di sé da parte degli enti pubblici: perché lo statuto pubblico di una rappresentazione delle tendenze al cambiamento potrebbe essere mantenuto, come è stato a lungo, entro i binari della tradizionale unilateralità dell'agire amministrativo e di uno sguardo che può permettersi di restare legato al puro rispetto delle norme e di ignorare il senso dell'interdipendenza e della "complicità" nelle logiche di sviluppo; il dato politicamente cruciale dell'inesco pubblico dei processi di pianificazione strategica è, dunque, l'assunzione di un punto di vista che supera l'illusione o la pretesa dell'estraneità della politica rispetto al gioco degli interessi parziali e, proprio per questo, si fa carico – governando "in piazza" queste dinamiche – di garantirne la trasparenza.

E' possibile, infine, abbozzare qualche riflessione sviluppando ulteriormente la domanda dalla quale siamo partiti: perché si fa un piano strategico? E' il caso di registrare, ripercorrendo il divenire di generazioni successive di piani strategici o cercando di sorprendere le peculiarità di alcune esperienze, alcune tendenze evolutive. Una prima tendenza è quella che procede dalla dimensione materiale ad una dimensione sempre più marcatamente immateriale dei piani strategici. La vicenda di Barcellona è emblematica, in quanto vi si coglie il trascorrere da una dimensione fortemente legata ad una logica di investimento fisico ed economico, che rispondeva inizialmente ad una forte domanda di infrastrutturazione della città e di riqualificazione di comparti urbani, ad una dimensione sempre più marcatamente connotata dall'investimento in fattori immateriali dello sviluppo e nella ricerca di una logica di sviluppo olistica, nella quale assumono rilievo le variabili situazionali ed un "ricentraggio" sui temi dell'occupazione, della coesione sociale e, in breve, della città "delle persone". Questa tendenza evolutiva segna, per molti versi, il passaggio da una fase nella quale il governo urbano doveva avvenire attraverso forti discontinuità e scelte destinate a segnare effetti nel lungo e nel lunghissimo periodo ad una fase nella quale il governo strategico delle

dinamiche urbane richiede, piuttosto, una costante capacità di riposizionamento ed una propensione a “stare sui processi”.

Una seconda tendenza è quella descritta dal progressivo allargamento di prospettiva dell’ambito territoriale di riferimento: Barcellona (e Torino), ma anche Trento e Verona, passano da piani strategici focalizzati prevalentemente, e inevitabilmente, sullo specifico urbano ad approcci che integrano le ipotesi di sviluppo entro reticoli territoriali più vasti, entro dimensioni in senso proprio o lato metropolitane e, dunque, nel contesto di più ampie regioni funzionali a geometria variabile. Assumere una matrice territoriale a configurazione funzionale significa, tra l’altro, svelare l’inconsistenza di una formula ispirata a logiche di ingegneria istituzionale cui la cultura italiana è tanto abituata da sconfinare nell’infatuazione. Significa, ancora, che le relazioni tra territori non avvengono soltanto su una base competitiva, ma anche, necessariamente, su base cooperativa, cioè di reciproca convenienza, fissando un sistema di appartenenze e di interdipendenze basato sulla specializzazione e sull’integrazione di funzioni eccellenti. Uno scenario promettente a questo proposito è quello delineato dalla regione funzionale Adige-Garda-Berici, che mette in relazione formalmente, sulla base di protocolli prettamente operativi, le città di Verona, Mantova, Vicenza, Brescia e Trento.

Una terza tendenza riguarda il passaggio da una dimensione relativamente esclusiva dei piani strategici (che assomigliano qualche volta a dei contenitori per la raccolta non differenziata) ad una pluralità strumenti di pianificazione monotematica in chiave strategica. In questo senso, l’evoluzione verso una fase matura della pianificazione strategica sembra procedere quasi fisiologicamente verso una pluralità di piani strategici (Barcellona ha adottato anche un piano strategico per lo sport ed un piano strategico per la cultura; Siviglia un piano strategico per la cultura e un patto strategico per il turismo), sebbene, in questi casi, la condivisione di una medesima impostazione per la costruzione di strumenti diversi non sia di per sé garanzia di superamento della settorialità dell’approccio e dell’integrazione fra i differenti piani, oppure, come nel caso di Trento, verso un piano-cornice che si preoccupa di riportare a sintesi i contributi delle elaborazioni affidate ai piani di settore, nel nome di una concezione unitaria delle prospettive di sviluppo della città.

## Capitolo terzo

### Come viene fatta la pianificazione strategica?

#### *Questioni, tesi, riscontri*

Assumere la pianificazione strategica come ricerca del punto di convergenza più avanzato possibile tra differenti rappresentazioni degli obiettivi di sviluppo di una città o di un territorio significa fare alcune scelte sui criteri e sulle modalità attraverso cui problemi plurimi possono essere identificati, selezionati e ridefiniti consensualmente ed interessi divergenti possono essere esplicitati, negoziati e, in ultima analisi, ricondotti a pratiche cooperative.

In questo capitolo vengono sviluppati due ordini di questioni. Un primo passaggio riguarda la costruzione della visione attesa o desiderata del sistema locale e delle sue specificazioni. La nostra intenzione è soprattutto quella di dimostrare come la relazione tra la visione e i suoi contenuti – illudendosi di poter introdurre un ordine geometrico nei processi trasformativi – ricada in realtà nella tentazione paradossale, descritta da Borges in uno dei suoi *Racconti brevi e straordinari*, di realizzare la mappa in scala 1 : 1 di un impero.

Un secondo ordine di questioni riguarda i sottintesi del carattere partecipativo della pianificazione. Se l'obiettivo delle dinamiche partecipative è quello di dare vita a coalizioni relativamente stabili, limitando il rischio di derive opportunistiche e massimizzando le potenzialità delle relazioni cooperative, è necessario rispondere ad alcune domande "difficili": perché gli attori locali dovrebbero prendere parte ai processi di formazione delle decisioni? A quale titolo? Quali attori vanno mobilitati? In quali fasi del processo decisionale? Come fare in modo che questa mobilitazione produca esiti vantaggiosi? A differenti obiettivi e a differenti piani di realtà devono corrispondere modalità differenti di coinvolgimento del sistema degli attori?

Non è una questione di tecniche più o meno appropriate, quanto di svelare le ambivalenze di una concezione affrettata, superficiale, approssimativa e,

in fin dei conti, ideologica della partecipazione, di delinearne il senso compiuto e di esplicitare i presupposti per una sua effettiva redditività. Due le tesi sostenute a questo proposito e collaudate attraverso riferimenti a situazioni concrete:

- il saldo netto concretamente ricavato dalla attivazione di processi partecipativi si riduce (quando fallisce) alla celebrazione di liturgie collettive che assomigliano a commedie degli equivoci; mentre, in positivo, genera (quando funziona) effetti simbolici il cui impatto va al di là degli esiti intenzionali attesi;
- l'attivazione di forme partecipative di produzione di decisioni non costituisce (come temono i titolari meno avveduti di ruoli amministrativi) la rinuncia all'esercizio di una prerogativa non delegabile, né (come rivendicano le componenti più vocali, ma non per questo più rappresentative, della società civile) la messa in mora della dimensione politica; al contrario, una forte capacità di presidiare le dinamiche di *governance* implica un'altrettanto forte capacità di tenere le redini del *government*.

### *La sindrome ossessiva*

Nelle migliori intenzioni, un piano strategico senza il passaggio da una fase adolescenziale delle politiche di sviluppo locale, nella quale i comportamenti di un sistema territoriale rispecchiano una sovranità limitata, ad una fase adulta: sono, in una parola, la risposta alla domanda “che cosa vuol fare una città (un territorio) ‘da grande’”. Non è il caso di entrare qui nel merito delle tecniche comunemente utilizzate per produrre diagnosi di sistema e visioni, mantenendo l'attenzione sui sottintesi e sui malintesi che possono prodursi per effetto di metodologie irriflesse. La strutturazione del processo di pianificazione avviene tipicamente attraverso fasi successive e conseguenti, che individuano e delimitano l'oggetto o il problema, ne forniscono ipotesi interpretative e ne propongono chiavi di lettura evolutive. Il punto culminante di un piano strategico è, in questo senso, quello della produzione di una visione – cioè di uno scenario futuro sperato, atteso, desiderato – verso il quale orientare le traiettorie di crescita del sistema. Potremmo dire che, come il procedimento è la forma necessaria dell'agire amministrativo e il processo è la forma necessaria dell'attività giurisdizionale, la creazione di una

visione è la forma necessaria di un piano strategico. La visione (cioè il riferimento che segna il nord magnetico dello sviluppo del sistema locale) si suddivide, si disaggrega, si sfarina in elementi costitutivi secondo un criterio coerenza e di analiticità crescente, fino ad arrivare al dettaglio delle misure, dei progetti, delle singole azioni in cui si sostanziano i contenuti del piano. Fin qui l'architettura. Un'architettura che individua un punto di convergenza prospettica (la visione), vi focalizza alcuni assi e li sostanzia con indicazioni puntuali. Il problema è che, spesso, a questo punto nasce il timore di avere dimenticato qualcosa, trapela il bisogno di fornire indicazioni estremamente specifiche, monta l'esigenza di fornire indicazioni puntuali. E si finisce, in questo modo, per affollare quello che dovrebbe essere né più né meno che un insieme di regole e di indirizzi in un rituale nevrotico, per assicurarsi di non avere dimenticato nulla, di avere previsto tutto, di avere controllato tutto: come quando si parte per le vacanze al mare (e comunque, nel dubbio, si porta anche la giacca a vento) o quando ci si alza alle quattro di mattina per controllare (come nel monologo di Giorgio Gaber) se il gas è chiuso. O come quando, per studiare un testo da portare all'esame, lo si sottolinea tutto, dalla prima riga all'ultima, perché tutto sembra importante; o si rilegge compulsivamente un testo dieci minuti prima dell'interrogazione (non c'è più spazio per sottolineare, n.d.a.). Purtroppo, o per fortuna, studiare, pianificare, vivere significa scegliere, selezionare, mettere alcuni oggetti in primo piano e trascurarne altri. Significa accettare il rinvio fra figura e sfondo. Significa, soprattutto, accettare la casualità e l'imprevedibilità degli accadimenti. Molto spesso (usiamo un'espressione prudente) i piani strategici dedicano un'enfasi eccessiva al disegno della visione: e risolvono questa fase risolta secondo logiche contabilistiche, di accaparramento, rinunciando a scegliere nella convinzione, patetica, di poter prevedere meticolosamente esiti e decorsi e di riuscire a realizzare la tracciabilità del futuro.

Nessun rituale, nessun meccanismo di ricaptazione della serotonina, nessun cerimoniale ossessivo – come ben sanno coloro che fanno parte della nobilissima categoria – riusciranno, però, a compiere il miracolo. Non è possibile tenere sotto controllo la realtà. Ed alcune domande, irriverenti e imbarazzanti, si affacciano al pianificatore: come essere veramente sicuri che nella compilazione ci sia dentro davvero tutto? Come individuare le priorità? Come rendere compatibile l'affollamento delle

misure (e poi la coazione a realizzarle) con l'esigenza di adeguarle strada facendo a un contesto non solo mutevole, ma sovente apertamente imprevedibile? Alcuni giuristi di nostra conoscenza (con la rilevante eccezione di un avvocato borghesano di cui mi onoro essere amico) odiano la realtà, perché si ostina a sfuggire alle categorie cui essi vorrebbero ricondurla. Fa più specie che questa insofferenza nei confronti della realtà tocchi i pianificatori, che si vorrebbero più immuni da un pensiero dogmatico e intransitivo. Tant'è: il problema si ripropone: a quale punto è possibile o necessario interrompere la catena di parcellizzazione della visione? Come è opportuno declinarla? Se la nostra diagnosi ci dice – ci sia perdonata la metafora nevrotizzante – che siamo stanchi e abbiamo bisogno di riposo, la prognosi e la terapia potranno suggerire una vacanza al mare, fatta di caldo, di sole, di bagni e di lecite trasgressioni. Ma dobbiamo considerare che potrebbe essere altrettanto tonificante una vacanza in montagna, con lunghe e solitarie passeggiate, un'aria rarefatta e frizzante, serate davanti al camino e sguardi verso orizzonti affatto diversi e, forse, verso un infinito quasi leopardiano. Nell'impaginare il palinsesto di un piano strategico, allo stesso modo, un'eccessiva attenzione per il dettaglio rischia di riprodurre la confusione tra il dito e la luna: di dare, cioè, un'enfasi eccessiva – coltivando l'insana speranza di una città (parafrasando senza irriverenza il titolo di un'opera filosofica) “*ordine geometrico demonstrata*” – ad aspetti parziali ma, soprattutto, eventuali del progetto, trascurando di presidiare gli snodi cruciali delle trasformazioni, che suggeriscono di “shiftare” verso programmi di sistema e verso obiettivi trasversali.

I piani strategici soffrono, si può dire, normalmente di sovrappeso in termini misure. Ne contengono parecchie decine e si trovano poi a doverle gestire. Sarebbe molto più efficace contenere le maglie della pianificazione entro limiti apparentemente più generici, ma in realtà molto più vicini ai processi critici (è interessante il riferimento esplicito del piano strategico di Trento ai temi “sensibili” della transizione di quel contesto, tra i quali risaltano i meta-obiettivi dell'innovazione, dell'internazionalizzazione e dell'integrazione, che appaiono come i veri *driver* dell'idea di sviluppo strategico) e rinunciando ad una definizione pulviscolare di misure che rischiano di assomigliare in modo preoccupante alla scelta di inserire un segnalibro in ogni pagina di un volume. Un esempio positivo, a questo riguardo, è quello del piano strategico di Pergine Valsugana, che seleziona

un numero più che accettabile di misure, ciascuna delle quali si propone come obiettivo di sistema o come categoria trasversale rispetto alle logiche dello sviluppo locale. Non ne consegue necessariamente la loro ineluttabilità attuativa, ma almeno un problema è risolto. Di questo avremo modo di parlare più avanti.

### *Gli esiti paradossali delle intese formali*

La definizione di obiettivi consensuali non garantisce in alcun modo l'effettività degli esiti. Prendiamo il caso dell'accordo programmatico fra il Comune di Trento e le autonomie scolastiche (tecnicamente una convenzione fra la Municipalità e tutti i soggetti del sistema scolastico dell'obbligo, superiore e professionale della città, sottoscritto nel luglio 2002), che riassume in maniera esemplare quello che abbiamo definito il rischio della ritualizzazione delle pratiche partecipative, cioè della loro involuzione in liturgia. Si tratta di un'intesa-quadro, che, da una parte, nasce dall'esigenza e dal tentativo di stabilire e di formalizzare una relazione di reciprocità tra città e attori del sistema di istruzione, mettendo ordine in un quadro di rapporti episodico e frammentato; e, dall'altra, consolida e dà contenuto ad uno degli *a-priori* del piano strategico (allora in corso di elaborazione), che individua nella formazione una strategia assoluta ed un imprescindibile caposaldo programmatico. Per inciso, la versione conclusiva del piano strategico di Trento elabora la dimensione formativa in termini estremamente articolati e innovativi, con orientamenti di forte prospettiva legati allo sviluppo di un'economia della conoscenza a scala locale e globale, al ruolo relativo dell'università e degli istituti di formazione avanzata e di ricerca, all'esigenza di superare, attraverso una marcata territorializzazione, un paradigma formativo centrato su un monopolio ormai inattuale dell'offerta e delle tradizionali agenzie di istruzione. In questo senso, l'Accordo programmatico costituisce una delle componenti di punta del pensiero che informa il piano strategico e sembra costituire, ad una prima lettura, un esempio emblematico delle modalità di costruzione partenariale di una visione avanzata e dei suoi contenuti, oltre che della "redditività" di queste forme di interazione. C'è, indubbiamente, un solido fondamento di verità in questa convinzione, come emerge ad una lettura anche sommaria del documento, che si segnala per organicità e ricchezza di suggestioni e per la sua centralità nella prospettiva delineata

dal piano strategico, oltre che per il fatto di avere saputo raccogliere l'adesione formale della totalità dei soggetti del sistema di istruzione primaria, secondaria e professionale della città di Trento. E' interessante, tuttavia, cogliere soprattutto il "non detto" di questo costrutto, ritornando su alcuni passaggi scivolosi del percorso che ha portato alla sua configurazione.

La scelta di coinvolgere i vertici delle istituzioni scolastiche cittadine per mettere a tema uno dei fondamenti di una prospettiva di generazione di valore ambiziosa e autenticamente innovativa era emersa in maniera molto esplicita nel corso della fase diagnostica. Si erano qui evidenziati, in particolare, elementi di fragilità connessi soprattutto alla mancanza di una consapevolezza diffusa del valore strategico della formazione; all'assenza di una progettualità di lungo periodo; alla difficoltà, da parte del sistema degli attori, a fare rete ed a promuovere l'integrazione fra differenti livelli e differenti sottosistemi; la tendenza a dare interpretazioni fortemente procedurali e riduttive delle potenzialità derivanti dall'autonomia provinciale, ma anche dall'autonomia dei singoli istituti. Si è, così, ritenuto di promuovere forme di consultazione dedicate, nel tentativo di elaborare una riflessione che non si preoccupasse di conseguire una immediata operabilità, ma si prendesse l'impegno di dare forma ad un pensiero in qualche modo "costituente". Nascono così alcuni tavoli tecnici, uno dei quali dedicato, appunto, alla ricomposizione di un orizzonte di senso e di un sistema di assi cartesiani entro i quali posizionare i soggetti del sistema formativo allargato e favorirne le relazioni.

Gli interlocutori convocati (inizialmente i dirigenti scolastici) non manifestano un'attitudine particolarmente proattiva, né una particolare motivazione a "spendersi", a coinvolgere altri livelli o, in breve, a tradurre questa occasione in una opportunità sostanziale. Ad un'adesione unanime di principio fece, dunque, seguito un progressivo disinteresse (reso evidente dalla rarefazione delle presenze agli incontri, dalla tendenza ad attivare meccanismi di delega e dall'assenza di elementi propositivi o di suggestioni concrete), che, ad un certo punto, sembrò preludere alla pura inconcludenza di questo tavolo. Per evitare il rischio di una conclusione evanescente (solo in parte ascrivibile al diffuso vissuto secondo il quale il compito di elaborare indirizzi e strategie sarebbe spettato necessariamente ed esclusivamente alla Provincia autonoma, in virtù della sua competenza

in materia legislativa e ordinamentale) ed arrivare a "quagliare", l'amministrazione di sistema mise in gioco una proposta molto articolata – la bozza definitiva dell'accordo – chiedendo ai vari referenti di proporre osservazioni, sottolineature od emendamenti entro un termine definito. Questa modalità si rivelò efficace e si arrivò, così, alla sottoscrizione unanime di un testo compiuto e condiviso. Una prima considerazione che può essere ricavata dalla rapida ricostruzione di questo percorso riguarda l'effetto di spaesamento generato da una procedura partecipativa fra attori competenti, forse sorpresi di essere stati coinvolti su questioni non immediatamente operative, né attinenti esclusivamente al loro più immediato specifico professionale. Ciò che appare evidente, in poche parole, è il fatto che un approccio negoziale non può dare per scontate la propria legittimazione, né le motivazioni e la disponibilità a partecipare da parte degli attori e nemmeno, *a fortiori*, i propri stessi esiti. Non può, quindi, destare sorpresa il fatto che sia stata scelta la via d'uscita più lineare e più conformista, cioè la sottoscrizione di un testo elaborato in modo unilaterale, che sarebbe stato difficile, oltre che non necessario, respingere al mittente: tanto più se, senza fatica, questa adesione inerziale poteva assicurare, come in effetti ha garantito, un momento di visibilità a costo zero. Né può sorprendere, per le medesime ragioni, l'impatto specifico che si è realizzato a valle di questa sottoscrizione, cioè i problemi connessi con l'attuazione dell'accordo (che ha, è interessante notare, un valore non solo amministrativo, ma esplicitamente contrattuale): un accordo rimasto, con rare per quanto significative eccezioni, sostanzialmente inattuato: a distanza di quasi tre anni dalla firma dell'intesa, molte scuole non hanno nemmeno fornito i nominativi dei propri referenti per i diversi settori di attività ed hanno, sovente, mantenuto con la Municipalità relazioni legate a convenienze estemporanee. Per quanto vi sia stato, indubbiamente, un eccesso di illuminismo in questa "narrazione", si trattava comunque di un buon documento, che avrebbe potuto aprire (ed ha aperto ai pochi interlocutori che se ne sono resi conto) interessanti opportunità. Di più: il documento intercettava questioni sostanziali e, nella percezione diffusa, problemi condivisi. Senza indugiare su un'analisi dei motivi di questa inadempienza piuttosto generalizzata, che sarebbe superflua nell'economia di queste riflessioni, è importante rilevare come le intese adottate sulla base di vaste convergenze ed anche di esplicite formalizzazioni non abbiano in sé la garanzia della propria attuazione: non sono, per così dire, dei *software* che consentono la

traduzione sequenziale, automatica, delle istruzioni che vi sono contenute. Appare, in questo senso, molto più vicina ad un esame di realtà una concezione prudente e pessimistica dell'attuazione dei programmi concertati, che nega alle pratiche partecipative una capacità taumaturgica in effetti solo auspicata. Ma questa, come si dice nelle fiabe, è un'altra storia, alla quale presteremo attenzione più avanti.

### *La partecipazione approssimata per eccesso*

Un secondo esempio di costruzione di relazioni ambigue su basi esclusivamente presuntive è costituito dall'avvio della fase di diagnosi del processo di pianificazione strategica di Trento. In quel caso (siamo verso la metà del 2001) i responsabili della pianificazione decisero di iniziare la fase diagnostica convocando il sistema degli attori secondo un criterio volutamente onnicomprensivo (che di fatto portò ad incontri estremamente affollati, con una partecipazione di alcune decine di persone) senza avere precedentemente costruito un consenso minimo attorno ai significati e al metodo di queste convocazioni. L'intenzione era quella di discutere attorno a tre nuclei tematici: la cultura e la formazione, il territorio, i servizi. L'effetto intenzionalmente ricercato era quello di "spiazzare" gli interlocutori e di costringerli a superare la rappresentazione rivendicativa di convenienze parziali, se non apertamente autoreferenziali, anche e proprio discutendo su tematiche non sovrapponibili ai loro interessi più immediati. Le procedure di selezione e di reclutamento degli attori furono estremamente rigorose: venivano, infatti, richiesti un'iscrizione formale e la disponibilità a prendere parte a tre momenti di confronto; inoltre, la sollecitazione a partecipare (benché nominalmente aperta a tutti) era stata rivolta in maniera mirata ad interlocutori in possesso di specifiche competenze. Il referente di ciascuno di questi tre tavoli, con un incarico di garante e di moderatore, era stato scelto tra figure autorevoli della società civile e il compito di tematizzare la discussione era stato affidato ad un esperto dell'Università di Trento. L'effetto di agorafobia, cioè di spaesamento dovuto all'assenza di riferimenti certi, si rivelò ben maggiore di quello atteso e, come detto, in buona misura ricercato: i partecipanti al primo degli incontri in agenda, dedicato alla cultura e alla formazione, arrivarono praticamente a contestare l'impianto programmatico del confronto: vi furono accuse di genericità e di inconcludenza

all'impostazione del tavolo; venne notata polemicamente l'assenza di amministratori municipali al tavolo dei moderatori (che, invece, era voluta proprio per sottolineare come il piano strategico volesse accreditarsi come piano della città e non solo del comune); furono espresse richieste estremamente puntuali, con tratti apertamente rivendicativi; venne espressamente ricercata una controparte pubblica alla quale rivolgere istanze, richieste di rimborso a pie' di lista, petizioni, *desiderata*. Alcune di queste obiezioni avrebbero potuto, oggettivamente, essere previste, evitate o gestite diversamente. Ed altre sono palesemente legate alle specificità ed alle idiosincrasie locali. Resta, tuttavia, l'evidenza che il senso e l'efficacia della partecipazione non possono essere consegnati ad un catalogo di buone intenzioni: convocare "semplicemente" gli attori vuol dire, come questa esperienza conferma, convocare le loro approssimazioni, la loro superficialità, le loro convenienze più immediate, i loro rancori. Significa far riemergere il loro rimosso. L'esito che può essere realisticamente ricavato assomiglia alla posta del cuore di un settimanale di *gossip*: un consiglio non costa niente: chi scrive rimane, alla fine, con tutti i suoi problemi. Se non funziona, sono affari suoi...

### *La partecipazione approssimata per difetto*

Certe cose, scriveva Nietzsche, sono come i palloni: più sono gonfi e più dentro sono vuoti. Questo può essere l'esito paradossale di approcci partecipativi cui gli attori si accostino secondo logiche rituali e, in qualche modo conformiste, importando nel processo motivazioni e intenzioni sostanzialmente autoreferenziali. Ne troviamo un esempio esaminando lo stato dell'arte dell'elaborazione, attualmente in corso, di un processo di pianificazione strategica promosso da un ente territoriale del nord-est italiano. Il divenire di questo processo, ben presidiato dal punto di vista della metodologia e dell'intenzionalità politica (ciò che renderà possibile introdurre i necessari correttivi in corso d'opera), evidenzia come la tendenza spontanea degli attori locali a rappresentare se stessi ed i propri obiettivi anche più immediati produca configurazioni di natura marcatamente descrittiva. Esaminando le progettualità emerse dai tavoli di lavoro, vale a dire il contributo di contenuti proposto da parte del sistema dei soggetti, emerge prima di tutto un dato quantitativamente e qualitativamente rilevante: un valore assoluto di realtà partecipanti

relativamente modesto e scarsamente rappresentativo e, simmetricamente, un numero molto elevato di progetti; fra le misure proposte prevale, in ogni caso, il grande dettaglio e la ricerca di una immediata operatività. Si tratta di progetti singolarmente coerenti con gli assi strategici che sono chiamati a sostanziare, ma uno sguardo d'insieme permette di cogliere tutti i limiti di quello che si rivela essere un approccio fortemente compilativo. Si rileva, oltre all'assenza di alcuni interlocutori-chiave, la difficoltà dei soggetti aderenti a prendere posizione in maniera selettiva rispetto ai processi autenticamente critici in una logica di sviluppo di forte prospettiva: aspetti che, viceversa, sono al centro dell'agenda e dell'interlocuzione politica in una delicata stagione di riforme e di confronto con gli attori forti: al punto da veicolare una sensazione: che vi siano, cioè, due piani di realtà, con tavoli sui quali si discute e tavoli sui quali si decide. Qualche intervento, nel momento della prima restituzione pubblica dei contenuti del piano, ha rivelato un'ambiguità che interpella la stessa legittimazione dei tavoli: “rispetto a certi temi – afferma una delle persone intervenute – non ci sentivamo autorizzati a discutere”. Non può destare meraviglia, su queste premesse, il disallineamento tematico e lo scarto logico tra i luoghi nei quali si formano le scelte autenticamente strategiche di governo e questo processo, che rischia, se non opportunamente e tempestivamente corretto, di riprodurre liturgie fin troppo note (è stato interessante, per chi scrive, osservare attentamente i rituali “antropologici” messi in atto dalla platea degli invitati per segnare il territorio secondo modalità analoghe a quelle descritte dai manuali elementari di etologia e curiosare nelle relazioni che si instauravano nel *back stage*, abilitato – “votando con i piedi” – a vero luogo nel quale si decidono strategie e si negoziano allocazioni di risorse). Queste evidenze pongono un interrogativo molto radicale non solo sul funzionamento, ma anche e prima di tutto sul significato di questo processo partecipativo e, dunque, sulla differenza profonda (non solo semantica) tra forme più o meno strutturate di ascolto e di consultazione e forme autentiche di confronto pubblico e di compartecipazione ai momenti di formazione delle decisioni. Ciò che rimane è la constatazione che dinamiche innescate in maniera artificiale – senza definire prima e chiaramente gli obiettivi, le regole, gli impegni e le garanzie reciproche, i criteri di ammissione e, soprattutto, la posta in gioco – rischiano ineluttabilmente di produrre esiti artificiali, destinati a concludersi quando si concludono le liturgie evocate

o (come nel caso di molti patti territoriali o finanziamenti comunitari) quando finiscono le risorse e, con esse, le convenienze più immediate.

### *Le relazioni pericolose*

Un terzo esempio di processo partecipativo rivela sintomi di estremo interesse: è il caso della costruzione del piano strategico di un medio comune trentino. Si tratta, in effetti, di un processo inclusivo non particolarmente affollato (le persone complessivamente coinvolte sono alcune decine), ma in grado di mobilitare un interesse autentico fra i partecipanti, che producono un di lavoro di grande spessore, con dossier diagnostici e ipotesi progettuali estremamente convincenti, dimostrando, oltre tutto, l'intenzione e la capacità di superare un approccio meramente compilativo ed autoriferito e di rispondere ad una più profonda domanda di ispirazione sul futuro della propria comunità. Si crea così, attorno alla versione conclusiva del documento di indirizzo, un'adesione estremamente convinta da parte di un gruppo di attori che ritiene, giustamente, di aver saputo corrispondere in modo più che appropriato ad una formale sollecitazione da parte dell'amministrazione municipale. Si crea, dunque, una forte aspettativa di riconoscimento di questo lavoro, che culmina nella richiesta dei rappresentanti degli attori locali di incontrare la commissione consiliare competente e nella sollecitazione di esplicite garanzie sui tempi e sui modi di approvazione e di attuazione del piano strategico. I limiti dell'approccio partecipativo adottato si rivelano nel momento conclusivo di restituzione pubblica e di formale adozione del documento di piano. Si tratta di due criticità sostantive.

Dapprima si decide di procedere ad alcuni incontri di presentazione pubblica del testo conclusivo; viene così convocato un numero molto vasto di attori precedentemente informati (nel senso che erano a conoscenza dell'attivazione del processo di consultazione), ma non espressamente coinvolti, cioè non reclutati, nelle fasi di elaborazione del piano. In questi momenti pubblici il documento finale, non conosciuto dalla grande maggioranza delle persone partecipanti, veniva illustrato nei suoi presupposti e nelle sue linee generali; va da sé che, in questi momenti, una forte asimmetria informativa non consentiva di discutere nel merito – cioè di approfondire un oggetto conosciuto nei suoi tratti essenziali – e

facevano emergere un'obiezione di fondo e un problema. L'obiezione riguardava la legittimazione dell'intero processo, considerato non sufficientemente democratico; il problema, dovuto alla necessità di confrontarsi su una prospettiva di crescita locale senza avere potuto condividere alcune regole e senza disporre di un linguaggio comune, era connesso con il riemergere di atteggiamenti microrivendicativi o con la manifestazione di obiezioni fondate su banali malintesi; con la propensione a rimettere in discussione l'intero impianto "per sentito dire"; con il rifiuto nei confronti di logiche scenariali e di misure di sistema nel nome di una immediata operabilità e "redditività" dello strumento.

La seconda criticità riguarda la relazione ambigua e irrisolta fra la dimensione partecipativa e la dimensione politica. Nonostante una committenza politica forte (il sindaco si è sempre speso in prima persona ed era stata costituita una commissione consiliare speciale per il piano strategico, coordinata da un consigliere delegato), la versione conclusiva del piano strategico è rimasta a lungo ostaggio di ambienti consiliari, anche interni alla maggioranza, che ne hanno alla lunga fortemente indebolito la portata. Alcuni incontri dedicati, l'ultimo dei quali nel corso di una seduta conoscitiva del consiglio comunale, non hanno saputo fugare forti dubbi, pure espressi attraverso consuete, spesso ingenuie e talora contraddittorie obiezioni (tipicamente: il linguaggio, ritenuto oscuro, l'assenza di specifiche garanzie o di certezze sulla realizzabilità del disegno e, all'opposto, il timore nei confronti di un impianto ritenuto eccessivamente vincolante). La sensazione, in breve, è stata quella che fosse comunque necessario trovare qualcosa che non andava. E fosse necessario – senza voler riconoscere questioni legate a dinamiche politiche contingenti – per depotenziarne la portata e il possibile impatto sulla definizione delle politiche pubbliche alla scala locale. E' illuminante, a questo proposito, il dispositivo della deliberazione consiliare che, conclusivamente, adotta il piano strategico: un provvedimento il cui senso è, in sostanza, che il piano viene approvato ma non è vincolante: lo si approva, insomma, ma non lo si approva nello stesso tempo. L'opinione che si ricava (che la fase di implementazione potrà smentire, ridimensionare o confermare in pieno) è quella di una politica nel suo insieme debole, convinta – con la sola eccezione di una parte di amministratori, per la verità anche di opposizione, che hanno creduto a

questo progetto – di bastare a se stessa e rintanata nell’esercizio consuetudinario della manutenzione ordinaria delle proprie prerogative.

## *Conclusioni*

Le esperienze esaminate portano evidenze a sostegno della tesi di una relazione integrativa, e non alternativa, tra le ragioni del *government* e quelle della *governance*. Risolvere la pianificazione strategica urbana nel passaggio da un paradigma di *government* a un paradigma di *governance* significa sostenere un punto di vista privo di fondamento sul piano teorico e impraticabile dal punto di vista della concreta produzione di esiti. Si tratta, infatti, di dimensioni che non solo convivono, ma si integrano necessariamente. Esaminiamo questa affermazione, contenuta nella *Charte de la participation* di Grand Lyon: “Gli eletti sono i garanti dell’interesse generale...Dispongono del potere di arbitraggio e di decisione... (mentre) gli attori locali...sono coproduttori e corresponsabili (del processo di formazione delle decisioni)”. Proseguendo lungo la medesima linea di pensiero, è possibile riconoscere nelle forme di pianificazione partecipativa alcuni elementi irriducibilmente propri della dimensione politica ed altri elementi necessariamente propri di una dimensione interattiva e partenariale. Appartengono alla prima dimensione, non delegabile, la titolarità della promozione e della gestione del processo di piano, le funzioni di regolazione (cioè la definizione e la garanzia del rispetto delle regole del gioco) e, in ultima analisi, la sanzione della ricomposizione dell’interesse generale che emerge dal piano; mentre vanno attribuite alla definizione di *governance* la costruzione negoziale della visione, dei suoi obiettivi di dettaglio e dei suoi riallineamenti e l’attuazione dei suoi contenuti (vale a dire la condivisione del progetto di futuro e la suddivisione dei compiti per realizzarlo). Nella pianificazione strategica, le logiche dei due paradigmi sono, dunque, complementari e contrastano sia con una visione forte, unilaterale e prescrittiva della formazione delle decisioni pubbliche, fondata sul mito di un’asimmetria quasi ontologica del pubblico in quanto garante delle ragioni collettive, sia con una visione debole della funzione pubblica, che taluni vorrebbero dogmaticamente sacrificata sull’altare della deregolamentazione. La pianificazione strategica prende posizione rispetto a questi estremismi: da

un lato, negando ogni diritto di cittadinanza ad una concezione darwiniana della produzione di decisioni socialmente rilevanti; dall'altro, svelando la pretestuosità di una tendenza orientata a vedere nella relazione pubblico/pubblico e, ancor più, pubblico/privato una relazione fra parte e controparte, secondo un criterio ancora pervicacemente propenso a socializzare i costi ed a privatizzare gli utili.

Restando in tema di *governance*, meritano un cenno due questioni che rischiano, nel dibattito corrente, di restare inesprese o di riflettere apertamente dei malintesi. In primo luogo, va considerato che la *governance* è, nello stesso tempo, una preconditione ed uno strumento, ma anche un obiettivo esplicito e, talora, un esito non intenzionale dell'interazione che si realizza nella cornice della pianificazione strategica. Il caso del tentativo, per ora non riuscito, di costruzione di un governo metropolitano a Torino, ad esempio, evidenzia in maniera molto riconoscibile, da una parte, la relazione di interdipendenza fra assetti di *government* e assetti di *governance* e, dall'altra, la definizione di questi assetti come obiettivi del processo di piano. In secondo luogo, è il caso di mettere in evidenza le affinità e le differenze tra la dimensione della *governance*, quale sistema codificato di procedure e di modalità di formazione delle decisioni nell'arena locale, e la dimensione della fiducia, quale carattere sottostante di questa stessa arena e quale fattore di riproduzione del capitale sociale. Questi due piani di realtà, che la pianificazione strategica tenta di raccordare, non sono immediatamente sovrapponibili. I meccanismi di generazione e di riproduzione fiduciaria seguono percorsi anche casuali e imprevedibili, caratterizzati da un'elevata informalità<sup>3</sup>, a differenza dei sistemi di *governance*, necessariamente caratterizzati da un'elevata formalizzazione. La *governance*, d'altra parte, è un dispositivo complesso di regolazione che opera su convenienze interne al sistema, dando vita a forme di partenariato relativamente permanenti senza ipotecare necessariamente significati profondi, mentre i meccanismi che agiscono sulla dimensione fiduciaria intervengono sulla riproduzione di valori condivisi e di legami di reciprocità.

---

<sup>3</sup> Nel corso di una conversazione informale con uno degli autori di questo volume a proposito di un'ipotesi di configurazione di un luogo nel quale concentrare attività economiche ad elevato contenuto di innovazione, avvenuta molti anni fa, il prof. Achille Ardigò mise l'accento sull'importanza degli spazi comuni, quali bar, corridoi, mense, affermando che "è lì che le persone si incontrano, anche e proprio casualmente, e possono far dialogare in maniera creativa i rispettivi linguaggi".

In definitiva, riportando queste riflessioni ad una dimensione valoriale, merita ricordare che democrazia, partecipazione, formazione delle decisioni sono concetti irrimediabilmente connessi; come sottolinea la presentazione del congresso 2005 dell'Osservatorio internazionale sulla democrazia partecipativa, è, dunque, necessario superare il falso dilemma tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, in quanto “la nuova politica necessita che i suoi protagonisti, tanto dal lato istituzionale come da quello della società civile, lavorino in una logica di mutuo adattamento e di reciprocità”. Ne conseguono una concezione ed una prassi che assumano e facciano risaltare la dimensione educativa dei processi partecipativi e la loro capacità di generare, prima e sopra che ogni altra cosa, apprendimento collettivo.

## Capitolo quarto

### Come vengono usati i piani strategici?

#### *Questioni, tesi, riscontri*

Una volta adottato il piano strategico come documento di indirizzo, è possibile dare per scontato che ci sia la volontà di attuarlo? E la capacità di farlo? La realizzazione dei suoi contenuti potrebbe avvenire anche “a prescindere”, cioè indipendentemente dal fatto che fanno parte di un piano? Dietro a queste domande in apparenza superflue, se non apertamente assurde, ci sono, ancora una volta, questioni che esulano da considerazioni di metodo. Il nodo non riguarda (solo e in primo luogo) l’amministrazione di sistema, i suoi dispositivi ed i suoi protocolli operativi o quella che potremmo definire la “forma di governo” del piano, ma una questione di razionalità. La pianificazione strategica segna, nelle intenzioni, la conclusione una prassi pianificatoria “a trazione anteriore”, che si risolve nel momento stesso dell’adozione formale di un piano e ne consegna l’attuazione ad una (illusoria) sequenza di azioni preordinate. In realtà, invece, il DNA del processo di implementazione<sup>4</sup> risente spesso delle suggestioni e dei richiami di una razionalità forte e prescrittiva, secondo la quale prima si pensa, poi si progetta e poi si fa. Credere che un piano, in quanto giuridicamente vigente (perché adottato da un consiglio comunale nell’esercizio delle sue prerogative), sia per ciò stesso uno strumento operabile, la cui costruzione può essere disaggregata in unità costitutive elementari e il cui esito può essere rintracciato, come le briciole di Pollicino, lungo un sentiero attuativo lineare e coerente è, però, espressione di una concezione ingenua della pianificazione. Questo sillogismo – il piano è stato adottato formalmente, dunque esiste come documento giuridicamente vincolante, dunque è conosciuto, dunque trova piena corrispondenza nel sistema di bilanci, nelle scelte allocative e nei comportamenti organizzativi degli attori, dunque viene realizzato – è, in definitiva, un’idealizzazione o una bugia. Ancora più inquietante, in una prospettiva che si interroghi sull’efficacia e sul senso stesso dei piani strategici, è il paradosso dell’implementazione involontaria: l’ipotesi, cioè, secondo la quale le misure contenute in un piano potrebbero realizzarsi indipendentemente da esso: cioè anche se il piano non ci fosse.

---

<sup>4</sup> “Le parole adempimento, perfezione, contengono in sé la parola fine” (Margherite Yourcenar, Memorie di Adriano).

La tesi cui questo lavoro aderisce considera la dimensione attuativa come un processo di continuo adattamento a condizioni di contesto mutevoli e non prevedibili e come reciproco aggiustamento fra portatori di ruoli, competenze, attese differenti e, spesso, implicite<sup>5</sup>. Da questa scelta di campo a favore di un paradigma pianificatorio ispirato ad una razionalità incrementale e costruttivista derivano alcuni corollari di rilievo: l'esigenza, da parte di chi abbia un ruolo nella continua riproduzione del piano, di interrogarsi sul senso del percorso, non focalizzandosi esclusivamente su elementi parziali e su aspetti episodici; la possibilità di costruire e di rafforzare reti fiduciarie e legami di cooperazione fra interlocutori altrimenti contrapposti da relazioni di reciproca estraneità e diffidenza; il contributo di trasparenza garantito da questo approccio, che vuol dire chiarezza, conoscibilità, possibilità di revocare in dubbio scelte scontate e logiche inerziali; la produzione e la socializzazione di conoscenze; il superamento della settorialità e l'attivazione di "contaminazioni" disciplinari e di forme trasversali di operatività.

Il rinvio alle esperienze di pianificazione esaminate consente di identificare i modi attraverso i quali viene dilatato o compresso, organizzato e presidiato il loro ciclo di vita. I temi-chiave riguardano la volontà di agire (e, dunque, i temi della leadership, delle discontinuità politico-amministrative, delle divergenti intenzionalità del sistema degli attori locali); la capacità di agire (in questo caso, l'attenzione viene focalizzata sulla differente razionalità adottata); quella che potremmo definire l'implementazione preterintenzionale; e le relazioni dissociative tra il piano strategico e le strategie emergenti del sistema locale.

### *L'implementazione: intenzione o deriva inerziale? Il caso di Trento*

La ricognizione delle logiche attuative del piano strategico di Trento è interessante per svelare la compresenza, nelle dinamiche che si realizzano a valle dell'adozione formale di un piano, di elementi di forte intenzionalità e di andamenti inerziali. Anche in questo caso, come si cercherà di dimostrare, ciò che più rileva non è tanto la configurazione

---

<sup>5</sup> Annota Michael Power: "Gli individui sono infinitamente più complessi e adattabili rispetto ai tentativi di normalizzazione...una razionalità confusa ma sostanziale si impone sempre su una razionalità tecnica e formale" (Power, 1997, p. 168).

della regia del processo (cui, peraltro, il piano di Trento dedica un'analisi particolarmente attenta), quanto la possibilità di sorprendere la natura profonda dei processi di pianificazione e la relazione autentica, e spesso ambivalente, tra il momento del dire e il momento del fare.

Il piano di Trento riassume due significati. E', prima di tutto, piano della città, cioè un documento che fissa indirizzi condivisi dagli attori del sistema urbano e li riferisce alle prospettive di crescita della città. Ma è stato costruito anche come piano che l'amministrazione municipale ha ritenuto di darsi, cioè come vincolo programmatico unilaterale che il comune dà a se stesso; in questo senso, è stata espressamente modificata l'articolazione dello statuto comunale, il quale prevede all'art. 96 che la fonte che alimenta la programmazione comunale – che si articola necessariamente nel sistema di bilanci e controlli fissato dalla normativa ordinamentale – sia costituita dalla pianificazione strategica. Si realizzano, in questo modo, una suddivisione ed una complementarità di strumenti analoga a quella che, nell'ambito urbanistico, è definita come lo "spacchettamento" degli strumenti di pianificazione, che prevede, da una parte, l'adozione di atti di indirizzo di natura strutturale (privi, in quanto tali, di cogenza giuridica) e, dall'altra, la costruzione di strumenti operativi di carattere prescrittivo. Attraverso questa opzione, il comune di Trento ha replicato una logica analoga, garantendo – attraverso un piano strategico formalmente promosso e adottato dal consiglio comunale e legato da una relazione di necessità con il sistema di bilanci – il migliore equilibrio possibile tra orientamenti di lungo periodo e scelte legate ad un agire amministrativo di breve e medio periodo, dotato di capacità di cogenza e di valenza autorizzatoria. Questa soluzione, in sé estremamente lineare, ha permesso non solo di presidiare la relazione fra questi due livelli di programmazione, strategico ed operativo, ma ha consentito anche, proprio in virtù della natura scenariale della dimensione strategica, di fornire al governo cittadino e all'apparato una bussola ed un quadro di coerenze nel quale collocare – superando un andamento inerziale e il pericolo dell'episodicità – le scelte di dettaglio circa la definizione degli obiettivi gestionali, la selezione delle priorità, l'allocazione delle risorse, la definizione degli assetti organizzativi. In questo senso, l'esperienza di Trento può essere annoverata fra le buone prassi, in quanto risolve in maniera semplice e incisiva una relazione necessaria ma, in sé, non scontata ed ancor meno banale.

Il piano strategico è però anche, e soprattutto, il piano della città. La sua attuazione è, quindi, solo in parte una questione di coerenza tra differenti livelli di programmazione di un medesimo ente, dovendosi confrontare con la definizione di obiettivi, la mobilitazione di risorse, l'attivazione di *leadership* entro un quadro di soggettualità estremamente affollato e non spontaneamente orientato all'accordo. Per questa ragione, la logica interna di ciascuna singola misura di un piano strategico, cioè dell'unità minima di governo del piano stesso, si configura come sua analisi di fattibilità e come ricerca delle sue condizioni di realizzabilità. Nel caso esaminato, il criterio "narrativo" cui è ricondotta ciascuna singola misura individua la titolarità dell'intervento e il necessario partenariato (vale a dire quella che potremmo definire la sua "forma di governo" interiore) e discute dettagliatamente le condizioni di partenza ed i suoi punti di forza, gli obiettivi, gli esiti attesi, la coerenza rispetto alla visione del piano e ad altri livelli di pianificazione, il grado di realizzabilità, la gerarchia di priorità, la struttura dei costi e le possibili leve finanziarie, la sequenza delle fasi attuative. Si è, inoltre, cercato di mettere a punto un indicatore complesso in grado di stimare la probabilità di successo di ciascuna misura alla luce dei suoi snodi critici: la fase del suo "ciclo di vita" (iniziale, cioè ferma al livello dell'ideazione; intermedia, cioè precisata negli elementi essenziali, ma passibile di variazioni anche significative; avanzata, cioè con attività in cantiere e comunque a basso rischio di insuccesso); il numero di attori da coinvolgere e le condizioni della *leadership*; l'entità e la disponibilità delle risorse necessarie; la complessità e la difficoltà dell'iter amministrativo. Nonostante (o, forse, proprio a causa di) un'attenzione puntuale nei confronti dei fattori di criticità, appare piuttosto evidente che questo dispositivo si configura come una razionalizzazione nel senso psicoanalitico del termine o, se vogliamo, come un tentativo di ridurre l'ansia mettendo ordine e attribuendo un nome alla complessità. Ad uno sguardo retrospettivo e ad una considerazione d'insieme, il giudizio che si può trarre da questo tentativo di massimizzare la probabilità di riuscita delle singole misure assume contorni molto diversi. In effetti, il dato empirico che emerge a distanza di quasi tre anni dalla chiusura del portafoglio-progetti e di quasi due anni dalla formale adozione del piano è questo: su settantatre misure contenute nel piano, trentuno possono ritenersi completate o, comunque, caratterizzate da un'operatività a regime; trentasette sono in corso di realizzazione secondo un criterio di

bassa revocabilità; e solo cinque sono, per ragioni differenti cui è estranea una comune tendenza problematica, ferme al palo. Questo esito o, se vogliamo, questo successo non può che essere sospetto, proponendo un piano strategico con una proiezione decennale che, a metà strada, può ritenersi, se non concluso, pressoché realizzato nella sua capacità di innescare dinamiche trasformative. Il sospetto avanzato dall'ipotesi di lavoro qui coltivata ci spinge a formulare un interrogativo sul rapporto di causalità tra il piano strategico e le sue misure. Si tratta di un interrogativo che non riguarda soltanto l'esperienza esaminata, ma può essere esteso alla generalità dei piani strategici realizzati in una medesima stagione, cioè nel primo scorcio degli anni Duemila, ed entrati in una piena fase attuativa. In altre parole, le misure sono state realizzate perché erano parte del piano strategico oppure si sarebbero realizzate in ogni caso? Il piano è in grado di attivare proprie dinamiche realizzative o accoglie e razionalizza dinamiche inerziali? La tesi che sosteniamo è bene riassunta da un proverbio spagnolo, secondo il quale “non è il canto del gallo che fa sorgere il sole”. Iniziamo, insomma, ad avanzare la tesi della pianificazione come elaborazione che intercetta le derive del sistema locale e stabilisce con esse una relazione inevitabile, talora esplicita, spesso inconsapevole. Sarà uno dei *leit-motiv* di questo lavoro.

### *Contrattualizzare o definire in dettaglio? La tentazione di tagliare il percorso*

Elementi di rilievo per una riflessione critica sull'attuazione dei piani strategici possono essere mutuati da una ricognizione della vicenda di Torino, primo piano strategico urbano avviato in Italia e, dunque, primo caso che è possibile esaminare compiutamente dal punto di vista degli esiti e degli impatti. Il piano strategico di Torino, a distanza di cinque anni dalla sua formale sottoscrizione, presenta un grado di attuazione molto elevato. L'associazione Torino Internazionale, responsabile della sua “manutenzione”, ha avviato l'iter che prelude all'elaborazione di un secondo piano strategico e, anche per questa ragione, ha stimolato e proposto alla propria committenza una riflessione non rituale sui fattori di forza e sui punti di debolezza del processo di pianificazione, fra l'altro coordinando un gruppo di lavoro dedicato agli strumenti di attuazione dei piani strategici nell'ambito degli approfondimenti tematici sviluppati

dall'associazione ReCS, che raggruppa le città italiane che si sono dotate di piani strategici. Osservando da vicino l'andamento dell'attuazione del piano, è possibile riscontrare esiti differenziati. Alcune linee strategiche sono state, infatti, fortemente sviluppate, mentre altre hanno dovuto scontare difficoltà che ne hanno condizionato la realizzazione: difficoltà di coinvolgimento di attori esterni (come nel caso dell'alta velocità ferroviaria), di relativo disinteresse da parte di soggetti istituzionali (nel caso della costituzione del governo di area metropolitana), di minore interesse o di carenza di risorse (nel caso dell'asse strategico sulla qualità urbana). L'aspetto più rilevante sul quale riflettere non riguarda tanto le motivazioni concrete di un ritardo relativo, tutte estremamente riconoscibili, quanto l'interpretazione di queste motivazioni e le conseguenze da derivarne in termini, per così dire, di riduzione del danno o di reimpostazione del processo pianificatorio. Per liberare il campo da possibili equivoci, il problema non può essere ascritto al sistema di *governance* adottato per la costruzione e la riproduzione del piano strategico nel suo complesso, né al ruolo di Torino Internazionale, che, al contrario, ha saputo accreditarsi come soggetto autorevole, garante dell'apertura dell'arena decisionale e di una necessaria funzione di accompagnamento di talune misure. E' anzi evidente anche in questo caso come, in quel mosaico irriducibilmente eterogeneo di interessi e di soggetti qual è un sistema urbano allargato, ciascuna singola misura costituisca un sistema di *governance* a sé. Ma anche assumendo il punto di vista della singola misura, il problema di fondo non riguarda l'assetto del sistema di *governance*, cioè l'insieme di organi, di regole, di procedure per organizzare la formazione di decisioni: il problema di fondo rimane una questione di significato, che riporta alle ragioni per cui alcuni interlocutori che dovrebbero partecipare all'attuazione del gioco se ne chiamano fuori, venendo meno alle intese o cercando di rinegoziarle o ricollocandole nella propria gerarchia di priorità. Ne abbiamo già discusso e ci ritorneremo in sede di commento conclusivo. Ciò che soprattutto preme rilevare in questo passaggio è il pericolo che una comprensibile ricerca di fidelizzazione dei partner, cioè il richiamo di ciascun attore a responsabilità e ad impegni precedentemente negoziati, avvenga attraverso modalità inefficaci e, tipicamente, attraverso il ricorso di quelli che potremmo definire riti abbreviati: la contrattualizzazione degli impegni o la focalizzazione della definizione operativa delle singole misure verso aspetti sempre più analitici. Nel primo caso, si tratta del tentativo di dare forma e linguaggio

giuridico agli impegni reciprocamente assunti, consolidandone così la prescrittività e l'esigibilità ed evitando derive opportunistiche; nel secondo caso, si tratta del tentativo di definire aspetti di estremo dettaglio dell'operatività di ciascuna misura, riportandola ad una sequenza semplificata di istruzioni per l'uso. In entrambe le circostanze, questa tendenza – che si inizia ad intravedere come una propensione emergente nell'impostazione dei piani strategici di seconda generazione – risponde più ad un bisogno di rassicurazione che ad una promessa di efficacia che possa essere realisticamente mantenuta. Il tentativo di forzare il senso dell'impegno reciprocamente e collettivamente assunto è, da parte sua, tanto illusorio e improbabile come sarebbe voler coniugare il verbo amare all'imperativo. E, d'altro lato, l'attenzione per aspetti microscopici della realtà porta con sé la rottura della distinzione, decisiva nella pianificazione strategica, tra figura e sfondo, cioè tra decisioni di grande complessità e di forte prospettiva (in quanto tali ad elevato grado di incertezza) e operatività più immediatamente eseguibili. Proprio questa distinzione ci riporta ad una domanda impertinente: su che cosa si misura il funzionamento di un piano strategico? E' davvero corretto misurarne la portata e l'impatto sulla percentuale di avanzamento delle singole misure? Ci ritorneremo.

### *Pianificazione strategica e logiche organizzative*

Uno degli argomenti maggiormente disertati dal dibattito corrente sulla pianificazione strategica urbana è quello che riguarda la relazione fra logiche di pianificazione e logiche organizzative. Cerchiamo, se non di approfondire, almeno di mettere a tema questa relazione, incuneando alcune riflessioni in due fessure: quella del rapporto fra pianificazione strategica e logiche organizzative delle entità che vi sono coinvolte; e quella che tocca il punto sensibile delle metafore o delle concezioni organizzative implicite nei modelli di pianificazione strategica.

Quanto al primo tema, sarebbe difficile trovare obiezioni teoriche rispetto all'affermazione secondo la quale la scelta, per un ente, di avviare forme di pianificazione strategica non è indifferente rispetto agli assetti organizzativi aziendali. E', tuttavia, interessante analizzare se davvero i comuni che hanno promosso piani strategici abbiano derivato dal processo

di piano scelte organizzative strutturali. La pianificazione strategica si pone in una linea di continuità rispetto alla prospettiva che, nel settore dei servizi pubblici locali (assumiamo per semplicità il punto di vista più ricorrente, quello di un comune), può essere definita del comune-*holding*, cioè di un comune che – una volta ridefinito lo statuto di ciò che merita una tutela pubblica – intraprende una politica di dismissioni, cessioni, esternalizzazioni, gestioni associate, lavorando sulla distinzione tra il fare e il far fare, tra tutela dei diritti (in termini di accessibilità, generalità, qualità) e dimensioni economiche dei servizi, tra funzioni di produzione e funzioni di committenza e di garanzia. Per il comune non si tratta solo di cedere quote consistenti di personale. Si tratta anche di attrezzarsi per esercitare prerogative di committenza, sviluppando competenze specifiche di indirizzo e controllo. E' agevole constatare che la storia dei processi di riforma dei servizi pubblici locali e dei relativi esiti testimonia frequenti infatuazioni per formule di ingegneria istituzionale, per scelte spannometriche, per illusioni efficientiste che hanno provocato risvegli talora molto bruschi. La stagione della pianificazione strategica rischia di riprodurre la medesima commedia degli equivoci, nella convinzione abbreviata e non meditata che essa sia compatibile con la conservazione di assetti e di culture organizzative tradizionali, dimensionati sul mero rispetto della norma, senza considerare che chi nasce freno difficilmente diventa acceleratore.

D'altra parte, i processi di pianificazione strategica rinviano a differenti metafore rispetto a cosa significa strutturare conoscenze e produrre decisioni in contesti organizzativi. Torneremo sulla questione delle conoscenze in sede di commento conclusivo. A proposito della produzione e dell'attuazione di decisioni, i problemi sono almeno due: uno riguarda la bontà della metafora, nel senso che una non vale l'altra; il secondo riguarda il fatto che si tratta di metafore implicite<sup>6</sup>, cioè di costrutti che vengono considerati scontati. Ma, come ammoniva un nostro vecchio maestro, nulla è più traditore dell'ovvio. In effetti, la rappresentazione dei sistemi organizzativi implicati nei processi di pianificazione strategica può essere ricondotta a differenti modelli, nei quali si esprimono assunti di valore e percezioni talora compatibili, ma più spesso irriducibili l'uno all'altro. La nostra convinzione, maturata sulla base di una lunga, faticosa e, qualche volta, frustrante frequentazione delle esperienze di

---

<sup>6</sup> Dobbiamo questa sintesi a Giovanni Fosti.

pianificazione strategica, è che il saldo netto effettivo della pianificazione tenda spesso a smentire le proprie stesse premesse. Si parla di piano come processo, come forma di apprendimento sociale, come risposta “adulta” alla complessità del reale, ma poi finiscono per prevalere, all’interno delle logiche di costruzione e di formalizzazione dei contenuti, di implementazione e di valutazione e della loro acquisizione nei contesti organizzativi, riferimenti quasi istintivi a modelli meccanicisti, organicisti, cibernetici: in breve, a modelli che risolvono la produzione di decisioni entro un contesto sociale a dinamiche computazionali. Si tratta, nell’insieme, di modelli che assumono come dimostrata la prevedibilità dei processi, se non dei contesti, e il loro decorso intrinsecamente “intelligente” (cioè capace di adattarsi all’ambiente secondo calcoli razionali), attribuendo eventuali fallimenti alla sola carenza di elementi informativi o a limiti prestazionali delle funzioni di elaborazione delle informazioni. Quasi esistesse *a priori* una razionalità complessiva, di sistema, che si tratterebbe soltanto di far uscire dalla confusione o dalle incrostazioni del contesto come la statua di Michelangelo dal blocco di marmo. Ne derivano caratteri deterministici o impostazioni basate su forme di specializzazione che rispondono ad una domanda di rassicurazione, di garanzia, di controllo simbolico, ma non ammettono, o non sanno metabolizzare, l’imprevedibilità, l’irrazionalità, la smentita che sono, invece, elementi ricorrenti e ineliminabili dei comportamenti individuali e sociali. E’ necessario, a nostro avviso, rovesciare questa prospettiva, assumendo i contesti organizzativi come luoghi nei quali non esiste un’unica razionalità superiore ed *a priori*, ma esistono razionalità parziali e conflittuali; dove si confrontano assetti di potere, sistemi di senso, imprevedibilità. Focalizzando l’attenzione su contesti nei quali la divergenza di significati e di obiettivi è considerata costitutiva, è, quindi, possibile tentare (a meno che non si assuma la rinuncia pregiudiziale ad ogni possibilità di regolazione, decidendo in conseguenza di soccombere consapevolmente o di ricercare altrettanto consapevolmente soluzioni opportunistiche) procedure negoziali, pratiche cooperative, giochi a somma positiva secondo un codice di apprendimento organizzativo, di sperimentazione, di riflessività.

Un esempio del passaggio dalla prima alla seconda prospettiva, cioè da una logica forte e deterministica ad una logica debole e ricorsiva, può essere ricavato dall’esperienza di implementazione del piano sociale del

comune di Trento. In questo caso, a valle dell'adozione del documento di indirizzo da parte del consiglio comunale, il trasferimento di una rilevante responsabilità attuativa ai dirigenti aveva sollecitato la struttura titolare delle funzioni di coordinamento a predisporre un *software* gestionale, che avrebbe permesso (mutuando la configurazione tipica del PEG e, dunque, linguaggi e schemi operativi già diffusamente acquisiti) un approccio intuitivo ad un sistema molto articolato di obiettivi, che interessavano pressoché tutte le unità organizzative comunali, ed una più agevole trasposizione della dimensione strategica nella dimensione gestionale. Il rifiuto fu pressoché unanime e immediato, anche da parte degli interlocutori più assertivi e disponibili a mettersi in discussione nella nuova logica pianificatoria. L'equivoco di fondo fu, in questo caso, quello di avere considerato implicitamente una metafora ingenua, quella di un'organizzazione che persegue una razionalità lineare di tipo mezzi-fini e di avere cercato di standardizzare una situazione non (o non ancora) standardizzabile; ciò che non era stato messo in conto era la possibilità, ed anzi la probabilità, che il timore di un sovraccarico funzionale (questa proposta venne percepita come la sgradevole irruzione di nuovi carichi di lavoro e di ulteriori adempimenti procedurali) prevalesse sulla technicalità dello strumento e sulla sua possibile utilità (questo *software*, come fu possibile constatare in seguito, avrebbe obiettivamente portato vantaggi alla struttura). Il programma applicativo venne, perciò, accantonato e l'impatto del cambiamento organizzativo sulla struttura fu affidato ad una scelta graduale, ad interazioni comunicative capaci di far interiorizzare le ragioni del cambiamento e far sedimentare la discontinuità e, soprattutto, al tentativo di fornire strumenti costruiti su misura man mano che, dal basso, se ne veniva ravvisando l'esigenza.

*Ha un senso parlare di implementazione?*

Parlare di pianificazione come di un processo nel quale prendono forma conoscenze, si strutturano e si negoziano rappresentazioni del mondo, si ridefiniscono significati, si sperimentano ipotesi ha conseguenze dirompenti sul rapporto fra la fase di costruzione dei piani e la loro realizzazione.

In effetti, la distinzione non solo cronologica, ma soprattutto logica, tra le fasi di diagnosi, progettazione, attuazione e controllo solleva più di un

interrogativo ed appare anzi, per molti versi, impropria. Assumerla come dato non negoziabile o, al contrario, revocarla in dubbio significa optare per due visioni antitetiche della pianificazione: per una concezione, nel primo caso, che assume implicitamente la superiorità della teoria sulla prassi, per cui, una volta stabilito che cosa fare, si tratta “semplicemente” di farlo secondo una razionalità sequenziale; nel secondo caso, l’accento viene messo sui processi più che sui risultati, sul viaggio piuttosto che sulla meta: o meglio, sul viaggio verso una meta. Nel primo caso, si cercano rassicurazioni “prestazionali” e certezze di fronte a contesti complessi, mutevoli, non prevedibili: sono, però, rassicurazioni soltanto simboliche: “viagra” emozionali, pagati al prezzo (elevato) di un riduzionismo banalizzante nel momento in cui si definiscono obiettivi ed azioni e di una ineluttabile precarizzazione degli esiti, se è vero che (è la regola ben più che l’eccezione) la logica lineare è un carattere esclusivamente auspicato dei processi decisionali e racconta più come vorremmo essi fossero che non come realmente sono (Fazzi, 2003): perché la logica lineare presume che le condizioni di partenza siano immutabili; perché le fasi successive a quelle della definizione nei programmi non sono praticamente mai fasi conseguenti (cioè non ne sono la traduzione fedele), dal momento che irrompono sulla scena razionalità parziali, pregiudizi, distorsioni, tendenze inerziali più o meno consapevoli; perché la stessa attuazione dei programmi può retroagire sulla definizione dei problemi, modificandone la rappresentazione; perché l’ “attore parziale”, cui ci riporta la meno nota delle metafore di Adam Smith, prende spesso il sopravvento sullo “spettatore imparziale”. Insomma, appare più che lecito chiedersi se davvero abbia ancora un senso parlare di implementazione. Partendo da questo presupposto, è lecito accettare come opportunità la contaminazione tra pensiero e azione, considerando come punto di partenza non tanto la definizione di fondamenti certi o comunque solidi, ma indizi sui quali lavorare, che lasciano aperte possibilità plurime per realizzare non già la strategia migliore, ma una strategia possibile e perfettibile. L’ottica si riformula nel senso di un incrementalismo consapevole, secondo il quale – il paradosso è solo apparente – la strategia non è tanto (non può essere) una scelta proattiva, ovvero una scelta capace di anticipare, di prevedere *a-priori* la realtà, quanto una scelta proiettiva, che consiste nell’estrapolare scenari futuri *a posteriori*, a partire cioè dalle tendenze pregresse, dalle dinamiche reali in atto in un contesto, dalla

capacità di far interagire andamenti inerziali e orientamenti alla discontinuità.

Su queste premesse, è piuttosto alto il rischio di riempire la cassetta degli attrezzi dell'amministrazione di sistema dei programmi complessi con oggetti inutili: può essere, di volta in volta, la ricerca di una quantità sempre maggiore di informazioni, una formalizzazione raffinata dei modelli di riferimento, un'enfasi accanita per la contrattualizzazione (nel tentativo di trasformare accordi transitori fondati su basi fiduciarie e ipotetiche in prescrizioni esigibili), un'attenzione maniacale per la predeterminazione delle sequenze operative ottimali, un'ostinazione quasi religiosa per forme di controllo su aspetti microscopici e pulviscolari della realtà, tentazioni gerarchiche e dittatoriali sempre riemergenti. Senza negare l'utilità strumentale di costrutti come il controllo di gestione, il Pert, le *balanced scorecard*, va detto che un loro uso acritico (è sempre elevato, nel loro utilizzo, il rischio di scaricare sulla suggestione di un teorema geometrico l'improbabilità di un'ardita dimostrazione) rischia di farli scadere a patetici espedienti, perché non colgono il punto cruciale di un approccio in grado di generare apprendimento: che significa essere capacità di assumere la complessità come vincolo e come valore; di riflettere sui propri presupposti e a rimmetterli in discussione; di interrogarsi sui fondamenti del proprio agire, sull'adeguatezza degli interventi, sulle modificazioni introdotte sui dati di partenza dalle nostre elaborazioni; di accettare punti di vista differenti e di coltivare più dubbi che certezze, più sospetti che convinzioni. Il dato fondamentale al quale ritornare è sempre lo stesso: se un programma si realizza esattamente come lo avevamo impostato, qualcuno aveva la sfera di cristallo. Oppure ha barato. E la domanda, in fondo, è questa: in quale momento si decide davvero? Nel momento in cui un piano è stato formalmente approvato dal sistema degli attori o in consiglio comunale? Oppure prima, quando è stato negoziato con una pluralità di soggetti, che vi hanno introdotto le loro razionalità di attori parziali e le loro distorsioni? O dopo, quando gli orientamenti fissati sono sottoposti al fuoco di fila della carenza di risorse, della demotivazione o della scarsa conoscenza, del persistere di priorità implicite, di interessi divergenti o solo di andamenti operativi inerziali?

Se, in conclusione, per semplicità o per convenzione, si vuole restare fedeli al termine implementazione, è necessario precisare che il suo significato

deve assumere nuovi contorni e differenti contenuti: non si tratta, insomma, di una parola che indica la fase logicamente successiva e conseguente rispetto a quella in cui una decisione è stata nominalmente presa, evocando il mito di una razionalità mezzi/fini, ma di una parola che rinvia a dinamiche sperimentali, basate su prove indiziarie, che non possono essere disaggregate in modo esaustivo in elementi attuativi unitari, cioè risolte in “unità minime di governo”, ma devono essere considerate per quello che sono: ipotesi aperte, plurime, tentative, nelle quali si realizzano forme di apprendimento in cui il successo si realizza (anche) quando si sbaglia e quando si perde, a condizione di rendersene conto e di saperlo accettare, e non quando si vince.

## Capitolo quinto

### Come si valutano i piani strategici?

#### *Questioni, tesi, riscontri*

Verificare lo stato di salute di un piano strategico dopo la sua adozione vuol dire andare a vedere se ha mantenuto le promesse che aveva fatto. Se un piano si articola – secondo una gerarchia che sembra ormai inevitabile, strutturata secondo una sequenza ad analiticità crescente – in visione, assi, obiettivi, misure, si tratterebbe solo di andare a vedere, a distanza di tempo, quante di queste misure si sono davvero realizzate. Sono numerose? Tutto bene. Oppure no? Se è così, dove abbiamo sbagliato? E per quali motivi?

Le cose non sono così semplici. Come ci ricorda *Il lago dei cigni*: non è come sembra. Un piano strategico serve per far succedere le cose, siamo d'accordo. E' – etimologicamente – un piano di battaglia, cioè un piano d'azione. Non può, in quanto tale, prescindere da un *redd rationem* anche brutale, da amare smentite e da bruschi risvegli. Il concetto di valutazione non è, tuttavia, un concetto elementare. Si è già avuto modo di dimostrare come la semplice contabilità delle misure effettivamente realizzate o avviate in maniera non revocabile non deponga in maniera conclusiva a favore di un rapporto di causa ed effetto, *post hoc – propter hoc*, presupposto ingenuo di una concezione primitiva della pianificazione.

Ciò che questo capitolo cerca di mettere in luce è, prima di tutto, la pluralità di assunti impliciti, degli *a-priori* indimostrati, che sono alla base del concetto di valutazione e delle prassi valutative. Chiedersi che cosa vuol dire veramente valutare e che cosa si valuta significa, innanzitutto, mettere a tema l'esistenza di una pluralità di concezioni. In secondo luogo, significa interrogarsi sullo “specifico” valutativo della pianificazione strategica in quanto prassi che, a differenza di altre situazioni nelle quali si realizzano prevalentemente processi ad andamento ciclico o iterativo e non discontinuo, si propone di attivare scelte non reversibili se non nel lungo periodo. Una parte significativa delle dinamiche generate da processi di pianificazione strategica urbana (non sempre e non tutte, per carità) non ammette un incedere per prove ed errori, dal momento che non esistono

marginari o possibilità significative di correzione, e, dunque, è necessario concentrarsi su modalità tipiche di valutazione. Infine, chiedersi che cosa vuol dire valutare significa optare per una scelta di campo che, in estrema sintesi, mette in discussione la sequenza logica e cronologica – anche in questo caso un’ovvietà apparente – che pone la valutazione alla conclusione di un divenire sequenziale e quasi meccanicistico (Del Vecchio, 2001), quasi si trattasse di una pagella che certifica il grado di raggiungimento di *standard* prestazionali prefissati ed omologabili.

I casi di studio esaminati si propongono, innanzitutto, di verificare se e come la preoccupazione valutativa entri, in maniera più o meno esplicita e consapevole, nell’agenda delle amministrazioni di sistema. Questo approfondimento è l’occasione per ricondurre le forme di valutazione dei piani strategici a due polarità: una, riflesso di una concezione essenzialmente prestazionale e quantitativa della pianificazione, orientata ad una severa formalizzazione; ed una seconda, ispirata ad una concezione della pianificazione come costruito ipotetico e tentativo e come costruzione sociale, più esplicitamente sbilanciata verso modalità di valutazione di impatto *ex ante*.

### *Cosa vuol dire valutare?*

Il concetto di valutazione entra nel dibattito sulle politiche pubbliche in tempi abbastanza recenti. Non è scontato, nel senso che nemmeno oggi, normalmente, si valuta. Ma, fino a una decina di anni fa, parlare di valutazione sarebbe stato puro *flatus vocis*, un esercizio di stile, un’assurdità: perché, se un’amministrazione pubblica deve necessariamente ed esclusivamente applicare norme, l’essere e il dover essere “*in idem coincidunt*”: nella correttezza formale degli atti. Per il resto – ci si passi il francesismo neologizzante – chisseneffrega.

Il concetto di valutazione è, quantomeno, perplesso: quando si cerca di andare oltre ad una definizione intuitiva, questa categoria si rivela problematica, non esente da ambiguità e da sovrapposizioni semantiche che tendono a confonderla ed a confondere concetti che rinviano a presupposti e ad obiettivi diversi. Una cosa è certa: la valutazione (e assieme ad essa l’intera allegra brigata di categorie come monitoraggio,

ispezione, controllo gestionale, controllo strategico, revisione, verifica, certificazione) va di moda. Non va di moda solo nel settore pubblico, da quando l'amministrazione pubblica è stata folgorata sulla via di Damasco e si è resa conto che quello che deve fare, oltre a rispettare le leggi, è portare, già che c'è (e già che costa), a qualche risultato. Il controllo va di moda nella cultura dominante in quanto tale: al punto che qualche autore è arrivato a definire l'attuale temperie nei termini di una "società dei controlli"<sup>7</sup> (Power, 1997), una società che insegue la pretesa di imporre un ordine sulla realtà: una pretesa fondata sulle "strutture mitologiche" retrostanti, che riflettono lo spaesamento che coglie i decisori di fronte alla complessità del reale e alla caduta delle relazioni fiduciarie<sup>8</sup>. Si produce così un meccanismo antropologico ed emozionale illusorio – simile a quello che invoca un più strenuo investimento nella risorsa penale al crescere dell'allarme sociale – che genera risposte fortemente ma esclusivamente simboliche alla complessità e all'incertezza.

Potrebbe sembrare il caso, dopo questa premessa, di proporre una qualche definizione almeno provvisoria dell'oggetto del discorso, per mettere un po' di ordine in questo slittamento di significati. Non è cosa agevole né, forse, opportuna: in parte perché è abbastanza difficile trovare un accordo (quelle che proporremo più avanti saranno, quindi, definizioni convenzionali e, per quanto argomentate, discrezionali); e in parte perché anche attribuire un'efficacia normativa a queste stesse definizioni significa esattamente ricadere nell'equivoco che si cerca di smascherare.

Una prima, fondamentale distinzione da introdurre per far emergere il senso specifico del concetto di valutazione è quella tra obiettivi e valori. Mettere al centro della valutazione gli obiettivi significa focalizzare l'attenzione sul raggiungimento di risultati attesi e sullo scarto fra questi ed i risultati effettivamente raggiunti. Ed è questa, spesso, la sola e vera preoccupazione dei *decision maker*. E' una focalizzazione strumentale, che incorpora una presunzione di efficacia delle forme di controllo; in essa, ogni considerazione discorsiva riguardante gli esiti e gli impatti rimane

---

<sup>7</sup> La questione più curiosa, che però esprime una coerenza estrema nei confronti di una domanda "antropologica" di garanzie, è la catena di S. Antonio che si genera a valle dei processi di *audit*, verifica, revisione, che porta al controllo del controllo, alla ricerca di una razionalità conclusiva.

<sup>8</sup> Il punto di vista dell'A. citato, per la verità, è molto più radicale e più piccante, quando afferma che "l'esplosione dei controlli rappresenta la decisione di spostare le basi di conoscenza delle culture valutative dalle scienze sociali alle discipline manageriali...(In questo modo) *controllo e ispezione (diventano) la continuazione della politica con altri mezzi, caratteristica che condividono con la guerra* (il corsivo è nostro)" (cit., p. 96).

estranea agli interessi di chi valuta, che si pone, perciò, in una posizione di terzietà. Mettere al centro della valutazione considerazioni di valore significa, invece, mobilitare altre forme di intelligenza organizzativa; significa superare la separatezza tra soggetto che osserva e oggetto osservato e interrogarsi in modo non-neutrale sull'appropriatezza degli esiti, prendere posizione sui processi attuati, ridefinire gli stessi problemi di partenza.

Non si può, e non si intende certo in questa sede, forzare oltre misura la tesi di una superiorità “ontologica” di un approccio rispetto all'altro, soprattutto perché l'ipotesi che ispira queste considerazioni li ritiene – se e quando se ne siano compresi presupposti e limiti – complementari e non alternativi. Va, però, ribadito che essi riflettono approcci differenti, utilizzano tecniche differenti e sono finalizzati almeno in parte ad obiettivi differenti. Concentrare l'attenzione su aspetti performativi o conformativi, che riflettono una concezione positivista centrata sull'idea di obiettività, significa necessariamente identificare parametri misurabili, significa dotarsi di sistemi di indicatori, significa porre fiducia in una correlazione intrinsecamente positiva tra programmi realizzati e cambiamento generato. Fermarsi solo a questo punto vorrebbe dire, però, riporre questa fiducia in modo ingenuo. Il problema non riguarda solo la difficoltà, per un sistema di indicatori, di rendere conto della complessità dei fenomeni. Se è pur vero che i dati, messi sotto tortura, parlano<sup>9</sup>, è altrettanto vero che rispondono a domande che riflettono assunti (di valore) relativi ai significati loro attribuiti. Cioè dicono esattamente e solo ciò che vogliamo dicano: come nella tortura, appunto. Per rievocare una metafora di Kaplans, ripresa da Fazzi (2003), bisogna evitare di usare i dati quantitativi con lo stesso atteggiamento di un bambino che, avendo ricevuto in regalo un martello, si sente autorizzato a colpire tutto ciò che capita a tiro<sup>10</sup>. Va, dunque, reso esplicito il peso relativo delle ipotesi nascoste dietro ai sistemi di raccolta di dati. D'altra parte, un approccio che si concentri esclusivamente sulle *performance* non è in grado, per definizione, di restituire il senso della realtà analizzata, cioè la sua rappresentazione simbolica, perché questa rappresentazione è il precipitato di un'interazione sociale che prende le mosse dalla definizione stessa dei problemi, che non è oggettiva. Infine (quando si escluda il fallimento dei sistemi di controllo

---

<sup>9</sup> Turrini

<sup>10</sup> Per evitare imbarazzanti distinguo, si fa notare che si parla di martello e non di cavalletti per macchine fotografiche.

per eccesso di autoreferenzialità, che determina la perdita di qualunque legame con i processi indagati: cioè, per dirla in dialetto, quando i sistemi non servono a niente), va annoverato fra le esternalità negative di un approccio orientato esclusivamente ad obiettivizzare la realtà indagata (quello che, in letteratura, è stato definito come effetto di colonizzazione (qualcuno parla di *gamesmanship*), che porta ad indurre comportamenti paradossali, finalizzati prioritariamente al raggiungimento di *standard* prefissati. L'esperienza dei Piani Esecutivi di Gestione, soprattutto quando al raggiungimento degli obiettivi che vi sono contenuti sono collegate la valutazione dei dirigenti e la quota variabile di retribuzione, sono molto eloquenti a questo proposito. Il risultato è quello di dedicare le migliori energie per un adempimento, cioè per raggiungere gli obiettivi comunque assegnati, abbassando per ciò stesso il livello delle motivazioni e delle aspettative e generando un'ancor più scarsa propensione all'innovazione e all'apprendimento: cioè alla possibilità di sperimentare e, perciò, di sbagliare. Cioè, se vogliamo introdurre un neologismo non encomiastico, “pegghizzando” la programmazione. O, peggio, introducendo derive opportunistiche, che, in certi casi, possono avere effetti devastanti.

E' su questi presupposti che si delinea un processo di valutazione come tentativo di “andare oltre” ad una pur imprescindibile focalizzazione sui dati: una focalizzazione che ci restituisce un quadro obiettivo, ma non per questo “vero”, se – come queste considerazioni sostengono – la verità non esiste di per sé (e forse non esiste *tout court*) e, quindi, non avrebbe alcun senso andarla a cercare dove non può esserci<sup>11</sup>. Dire che “i dati diventano *soft* ed i programmi *hard*” (Fazzi, 2003) significa affermare che il problema affrontato dalla valutazione è, in ultima analisi, un problema di significati o, etimologicamente, di attribuzione di valore.

### *Che cosa si valuta?*

Parlare del senso della valutazione significa dunque, come i nostri quindici lettori avranno certamente intuito, mettere in discussione il significato della pianificazione e l'idea implicita di razionalità che vi è convocata.

---

<sup>11</sup> Ci piace inserire, a questo riguardo, una citazione, tratta da un manifesto promozionale del Centro grafico-espressivo del Comune di Trento (marzo 2005): “La realtà fotografata è un punto di vista...La fotografia pretende di essere realtà, in realtà la costruisce”.

Ma vuole dire anche, più nello specifico, fare riferimento in maniera esplicita a tipologie differenti di piani strategici. I piani, come abbiamo visto, non sono tutti uguali: intenzionalmente o meno, e secondo un *mix* variabile, rispondono ad esigenze diverse: possono riflettere prevalentemente la domanda di una nuova e diversa visione verso la quale orientare il futuro, una domanda di rafforzamento delle relazioni entro il sistema degli attori locali (per creare consenso e mobilitare risorse), una domanda di maggiore effettività dei processi di cambiamento e della realizzazione di politiche-chiave. Secondo la tesi qui sostenuta – rappresentata dalla matrice in Tab. 1<sup>12</sup> – ad ogni tipologia di piano strategico corrisponde un oggetto caratteristico di valutazione, che si focalizza su contenuti tipici e su fasi definite del processo di pianificazione, generando esiti specifici.

Tab. 1 – Dimensioni differenziali della valutazione dei piani strategici

Domanda (prevalente) di pianificazione	Oggetto della valutazione	Contenuti della valutazione	Fase del processo di pianificazione	Esiti
Riposizionamento del sistema locale	Variazioni fra sistema e contesto	Impatto	<i>Ex post</i>	Riflessione
Razionalizzazione della capacità di intervento	Misure	Impatto	<i>Ex ante</i> <i>Ex post</i>	Riallineamento
Riproduzione di capitale relazionale	Relazioni, processi	<i>Ad hoc</i>	In ciascuna fase	Rinegoziazione, sperimentazione, apprendimento

Seguendo questa partizione, un obiettivo di riposizionamento del sistema urbano o territoriale si focalizza sulle variazioni che intercorrono fra il sistema e il proprio contesto, cercando di coglierne quella che potremmo definire l'intelligenza, cioè la capacità di adattamento all'ambiente, intercorsa fra l'istante  $t_0$  e l'istante  $t_1$ . Si tratta, dunque, di stimare l'impatto generato dal processo di pianificazione a valle della sua attuazione. In questo caso, la valutazione d'impatto si svolgerà essenzialmente in chiave comparativa, cercando di leggere, attraverso una nuova analisi SWOT, lo scarto con i punti di forza e di debolezza, le minacce e le opportunità del sistema locale riscontrati nella fase di diagnosi. Il rischio implicito in questo tipo di analisi dipende, come sempre, dalla razionalità che vi è mobilitata; è il rischio del determinismo, cioè della tendenza a saltare, per così dire, alle conclusioni, riconoscendo una relazione causale fra le *performance* di sistema e i dispositivi messi in

<sup>12</sup> E' appena il caso di rilevare che la matrice, pur consentendo un approccio sinottico e intuitivo a questo sistema di corrispondenze, ha il limite di collocare in maniera disgiuntiva oggetti e dimensioni che, in realtà, si integrano.

atto per generarle. Anche per questo motivo abbiamo ritenuto di riportare gli esiti di questa catena valutativa alla possibilità e all'esigenza di avviare modalità riflessive, cioè capacità di reinterpretare criticamente il posizionamento del sistema. Un originale e raffinato riscontro di questo approccio di sistema è dato dall'impostazione del modello valutativo del piano strategico di Venezia, presentato e discusso nell'ambito di uno dei gruppi di lavoro promossi dalla Rete delle città strategiche nel 2004 ed ancora in corso di svolgimento. Nell'impostazione di questo modello, nel quale appare leggibile la scelta di campo per una pratica riflessiva, sono chiaramente documentati due orientamenti antitetici, rispettivamente di natura critico-interpretativa e di natura ingegneristica. Quest'ultimo modello (presentato come caso di studio) fa assurgere la strumentalità dell'agire a finalismo, sollevando in questo modo forti perplessità. Propone infatti – dietro ad una parvenza asettica e imparziale – un approccio matriciale che, rinunciando a mettere in discussione la materia sulla quale interviene, cerca di scomporre un quadro di riferimenti estremamente affollato in una pluralità estenuante di decisioni elementari, proponendo una logica procedurale basata su sistemi di calcolo probabilmente ingestibili e certamente non necessari. Forzando solo un poco questa linea di pensiero, che si richiama ad una concezione pianificatoria razional-comprensiva, viene da chiedersi se, e per quale motivo, una razionalità che si illuda di poter ricondurre ad un algoritmo, per quanto complesso, le dimensioni di progettazione e di implementazione di una politica, di un programma o di un piano dovrebbe porsi il problema della valutazione. Secondo questa concezione, la valutazione dovrebbe essere tautologicamente non necessaria e ridursi, al più, ad una funzione di correzione degli “errori di calcolo” eventualmente commessi per carenza di informazioni, disattenzione, fragilità dei meccanismi di controllo.

Se, invece, la ragione dominante della domanda di pianificazione riguarda il rafforzamento della capacità di attuare strategie, politiche, misure, cambiano non solo, per definizione, gli ambiti, ma anche i contenuti, i tempi e gli obiettivi della valutazione. Muovendosi a questo livello, la tentazione più immediata e la consuetudine più ovvia sono quelle di ricondurre la capacità di attuazione del piano ad una verifica *ex post*, a distanza di successivi intervalli di tempo, del numero di misure attuate o avviate in maniera non reversibile. Tuttavia, affermare che, nel momento  $t_n$

un piano strategico può dirsi implementato al 28%, al 45% o al 96% è la stessa cosa che affermare che il matrimonio fra il signor G e la signora M funziona al 95.6%. In questo caso (quello del piano, non del matrimonio), si assumono come dimostrate la concatenazione logica, la coerenza e la consequenzialità (che rimangono, al contrario, tutte da dimostrare) tra la plausibilità delle misure scelte, le modalità della loro concreta realizzazione, la loro effettiva attuazione, la loro capacità di produrre effetti trasformativi. Un primo mito da sfatare è, perciò, quello che fa coincidere il tutto (il piano) con la somma delle sue parti (le singole misure), che ne rappresentano invece elementi non certi irrilevanti, ma accidentali, nel senso che potrebbero esserci, non esserci o essere differenti. Si possono, però, portare anche altre argomentazioni a sostegno della tesi dell'ingenuità del far coincidere l'effettività di un piano con il grado di attuazione delle sue misure. Un piano strategico è tipicamente articolato secondo uno schema che, a partire da una visione, si disaggrega in assi e strategie ed "esplode" in una pluralità di misure. Questa articolazione mette, per così dire, in vetrina le azioni, gli interventi, la concreta operatività, ma ciò che davvero conta – ciò che davvero il piano intende perseguire – è la realizzazione delle strategie, dei macro-obiettivi e, in ultima analisi, dell'idea di città o di territorio che essi custodiscono. Ora, è necessario chiedersi se e fino a che punto la realizzazione della totalità delle misure contenute in un piano abbia fatto progredire il sistema locale verso gli obiettivi attesi. Se uno degli obiettivi di un piano strategico è, poniamo, quello di promuovere l'integrazione delle famiglie recentemente immigrate, su quanti e su quali registri dobbiamo muoverci? La tutela del diritto alla casa? L'attivazione di moduli insegnamento della lingua italiana per donne straniere? L'avvio di attività di mediazione culturale nelle scuole dell'obbligo? La promozione di iniziative che favoriscano il dialogo interculturale e interreligioso? La facilitazione delle procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno? Certamente tutte queste cose. Ma anche molte altre. Per venire alle domande-chiave: possiamo, a un certo punto, dire di aver realizzato completamente e definitivamente questo obiettivo? Possiamo conseguirlo con le misure fissate (e solo con queste) o magari anche con altre? Derivare, in questo esempio, dall'attivazione di programmi plurimi e dalla loro realizzazione il raggiungimento dell'obiettivo dell'integrazione significa, dunque, assumere una prospettiva certamente rassicurante ma, in realtà, irrimediabilmente riduzionista e, soprattutto, ingannevole.

La questione va, quindi, riformulata, nel senso che il contenuto specifico della valutazione di oggetti determinati va individuato nel tentativo di stimare *ex ante* ed *ex post* gli impatti attesi e, rispettivamente, effettivi di un intervento. Perché *ex post* sembra sufficientemente intuitivo. Ma perché *ex ante*? Perché le decisioni di rilievo strategico sono decisioni a bassa revocabilità: non ammettono un procedere per tentativi, per prove ed errori. Poter stimare i fattori di rischio, i costi, le esternalità attese o possibili di una scelta diventa, in questo senso, un elemento imprescindibile per decidere se vale la pena dare corso ad una scelta ed eventualmente a quali condizioni. Un esempio di questa logica valutativa è costituito dalla valutazione d'impatto economico-territoriale e strategico condotta su una delle misure-simbolo del piano strategico di Trento: l'ipotesi di interrimento del tratto urbano della ferrovia. Si tratta di un'operazione di particolare complessità, al cui esito è legato un suggestivo disegno urbanistico di recupero del rapporto fra la città e il suo fiume. E' interessante ricapitolare l'incedere del comune di Trento rispetto a questa ipotesi, consegnata dapprima ad un dibattito pubblico, poi ricondotta ad una variante dello strumento urbanistico, quindi verificata dal punto di vista della fattibilità idrogeologica, che ha permesso anche di stimare tempi e costi di realizzazione. Infine, l'ipotesi è stata sottoposta ad una valutazione d'impatto *ex ante* (Camagni e.a., 2004), finalizzata ad accertare: a) il *mix* di effetti economici ed urbanistici dell'intervento e l'esito della loro interazione; b) la proiezione dell'intervento in termini scenariali, cioè le sue conseguenze sulla costruzione di una visione delle trasformazioni urbane. La decisione dell'amministrazione municipale, ad oggi, è stata quella di affidare le fasi conclusive di questo iter di verifica, che deve ora costruire le necessarie adesioni istituzionali e la fattibilità finanziaria dell'operazione, ad un *manager* di progetto. E' interessante e, secondo l'obiettivo che qui ci interessa, paradigmatico notare come ciascuna di queste sequenze costituisca un passo in avanti rispetto allo *step* precedente e come tutti i passaggi siano preordinati ad una verifica graduale e stringente della fattibilità dell'intervento: un metodo (ed uno stile, indubbiamente) molto lontani dagli effetti-annuncio cui certa politica ci ha abituati, ma anche altrettanto distanti da un procedere alla "viva il parroco" che non potrebbe che comportare esiti inconsistenti se non palesemente dissipativi. Per inciso, il caso portato ad esempio aiuta a comprendere che cosa significhi bassa reversibilità di un'azione, dal

momento che l'ipotesi esaminata si propone di intervenire, revocandolo (appunto) o almeno correggendolo, su un segno tracciato sul palinsesto del territorio urbano oltre centocinquanta anni fa con la rettifica del corso del fiume e con la costruzione della linea ferroviaria Verona-Brennero.

La valutazione *ex post* dell'impatto di un piano strategico deve, invece, interrogarsi sull'appropriatezza di due aspetti. Un primo aspetto è quello della pertinenza dei programmi, cioè del rapporto fra problemi e obiettivi dichiarati: si tratta di vedere, insomma, se i programmi effettivamente realizzati sono stati in grado di risolvere i problemi che intendevano affrontare; se hanno lasciato margini ad una domanda inespressa, latente o inevasa; se un'eventuale strategia emergente prevale ancora rispetto alla strategia dichiarata. Così, può capitare di avere raggiunto un obiettivo (avere formalizzato un protocollo di relazioni formali con altri centri urbani di una stessa area di appartenenza), ma di dover prendere atto che questo obiettivo non ha prodotto alcun esito apprezzabile (prendendo atto, ad esempio, che i tavoli di lavoro previsti dal protocollo non sono mai stati convocati). Un secondo aspetto tocca, invece, l'appropriatezza del rapporto tra programmi e utilità generata. In ipotesi, è possibile avere risolto in maniera plausibile il nodo del rapporto fra problemi e programmi (pensiamo al caso di una città che intenda superare la parcellizzazione dei soggetti operanti nel settore museale, riuscendo effettivamente a configurare un quadro strutturato e formale di relazioni reticolari e cooperative, magari introducendo un biglietto unico e realizzando una promozione coordinata degli eventi di punta), senza riuscire però ad impostare in modo altrettanto plausibile il nodo del rapporto tra programmi e vantaggi (rinunciando ad interrogarsi, per restare all'esempio, su una possibile dilatazione di questa logica di sistema e trascurando di valutarne l'impatto economico e di metterne a reddito le potenzialità). In entrambi i casi, il giudizio di appropriatezza non riguarda le singole misure, ma programmi, strategie od obiettivi trasversali. Non è, per le ragioni dette, sulla singola misura che è normalmente possibile testare la tenuta del piano, quanto su indicatori complessi e di sistema: in che misura, ad esempio, è cresciuta l'attrazione di imprese o di capitali? Come può essere stimata la maggiore proiezione internazionale del sistema locale? E' variata, e in che misura, la capacità di fare rete fra gli attori del sistema? Il saldo ambientale rispetto ad un *set* di indicatori-chiave è positivo o negativo?

Un piano strategico può rispondere, infine, ad una domanda di decisionalità. In questo caso, l'oggetto della valutazione si focalizza sui processi e sulle relazioni. Si tratta, in questo caso, di definire la capacità del sistema locale di definire problemi e poste in gioco, di negoziare e di sperimentare soluzioni, di dare vita a forme di apprendimento organizzativo. In questa prospettiva, che adotta la fiducia come criterio di scambio e di regolazione sociale, convivono la dimensione della pattuizione (cioè una traduzione "corrispettiva" della fiducia, propria della fattispecie del contratto) ed una dimensione che potremmo definire generativa, nella quale la fiducia si accredita come condivisione di valori e di intenzionalità comuni. Anche questa duplice accezione svela l'inconsistenza di una concezione del piano strategico come puro e semplice contenitore di misure: la dimensione fiduciaria permette, infatti, di esercitare il diritto all'incertezza e alla creatività; il diritto di sperimentare e di sbagliare e, assieme ad esso, la possibilità di trovare, strada facendo, quello che non si stava cercando, cioè ipotesi non previste, soluzioni inattese, percorsi più convincenti. Mettere l'accento sulla dimensione relazionale e irriducibilmente processuale della pianificazione significa considerare il capitale fisso sociale come un prerequisito, ma anche, nello stesso tempo, un obiettivo ed un effetto secondario delle dinamiche di piano. E valutarne la consistenza e la tenuta vuol dire evidenziarne e socializzarne nel tempo la percezione diffusa, la disponibilità al coinvolgimento da parte del sistema degli attori locali, l'attivazione di forme di partenariato, il valore aggiunto (in termini di investimenti, di mobilitazione di risorse, di clima) portato alla formazione e all'attuazione delle decisioni per il sistema locale e per ciascun attore.

Un esempio molto interessante di un possibile dispositivo strumentale per rafforzare la capacità di relazione tra soggetti operanti in un medesimo territorio è quello messo a punto dalla consulente e da un'*équipe* di operatori di due poli sociali territoriali del comune di Trento. In questo caso, ad un forte e inedito orientamento alla territorializzazione dei servizi corrispondeva l'esigenza, avvertita e fatta propria dall'*équipe*, di acquisire nuove modalità e nuovi strumenti per interagire con i soggetti del territorio e per governare e decodificare questa interazione. Il compito affidato ai poli sociali può essere ricondotto essenzialmente a tre funzioni, ciascuna delle quali da realizzarsi attraverso forme di partenariato con i soggetti del

territorio: quella di analizzare la domanda sociale; quella di attivare reti territoriali; quella di progettare interventi alla stessa scala. A ciascuna di queste funzioni sono stati associati tre livelli cui ricondurre la natura delle relazioni in atto: un livello base, proprio di una rete in costruzione; un livello intermedio, che definisce una rete in evoluzione; ed un livello elevato, che corrisponde ad una rete consolidata. A ciascun incrocio tra funzioni e livelli di sviluppo della rete è associata una puntuale definizione del nodo e sono ascritte le realtà che, secondo il giudizio degli operatori, vanno ricondotte a quel particolare livello. L'esempio è estremamente positivo per alcune ragioni. Prima di tutto in quanto permette di riconoscere nello strumento adottato (semplice ma elegante) né più né meno di quello che è: cioè un ferro del mestiere. Poi perché la matrice riassume e ribadisce in maniera leggibile la *mission* dei poli sociali, richiamando l'operatività a confrontarsi costantemente con la sua ragion d'essere. Un'altra ragione consiste nella possibilità di acquisire, attraverso questo strumento, una metodologia minima ma rigorosa per operare entro il sistema di relazioni. Ed infine, perché questo riepilogo rappresenta, nello stesso tempo, un obiettivo verso il quale tendere e una misura del percorso compiuto e del grado di avvicinamento all'esito atteso. Si vede, in breve, che affrontare la complessità non significa eccedere in complicazione: in fondo, sette note e dieci cifre sono state sufficienti per esprimere la poesia infinita della musica e della matematica.

## Bibliografia

- AVE G. (2004), *Città e strategie. Urbanistica e rigenerazione economica delle città*, Rimini, Maggioli
- BALDUCCI A. (2001), *Modelli ed esperienze di pianificazione strategica: (introduzione)*, in “Competizione territoriale e pianificazione strategica nelle aree urbane: atti del convegno: Trento, 2 giugno 2000”, Trento, Comune
- BOBBIO L., *I processi decisionali politico-amministrativi e le immagini del “policy making”*, in “Amministrare”, n. 2/3, 1990
- BOLOCAN GOLDSTEIN M. (1997), *Urbanistica come regolazione locale. Nuovi sindaci, esperienze e stili di governo*, Milano, Dunod-Masson
- BRYSON John m., *Attore pubblico e pianificazione strategica*, in Gibelli M.C., Curti F. (a cura), “Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano”, Firenze, Alinea, 1996
- CALVARESI C., PASQUI G. (2004), *A cosa servono (se servono) i piani strategici?*, in Fedeli V., Gastaldi F. (a cura), “Pratiche strategiche di pianificazione: riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione”, Milano, Angeli,
- CAMAGNI R. (2001), *La pianificazione strategica come strumento di competitività e di qualità territoriale: una riflessione sui concetti e sui metodi*, in “Competizione territoriale e pianificazione strategica nelle aree urbane: atti del convegno: Trento, 2 giugno 2000”, Trento, Comune
- CAMAGNI R. (2004), *Partecipazione dei cittadini nei piani strategici* (trascrizione dell'intervento), in “Rete delle città strategiche, seminario sulla governance”, La Spezia, 29 aprile 2004, [www.recs.it](http://www.recs.it)
- CAMAGNI R., CAPELLO R., LIRA C., SPAIRANI A. (2004), *Valutazione dell'impatto economico territoriale dell'interramento della ferrovia nel comune di Trento*, Trento, Comune
- CAMAGNI R., GIBELLI M.C. (2005), *Strategie per Trento “città delle opportunità”*, in “Sviluppo e organizzazione”, n. 207, gennaio/febbraio
- CAUDO G. (2004), *Ragioni e domanda di pianificazione strategica*, (bozza, materiale di lavoro presentato in occasione del convegno “Pianificazione strategica e integrata per il governo delle città”, Roma, 6 luglio 2004)

- CICIOTTI E. (2001), *Territori urbani e globalizzazione: l'analisi del posizionamento competitivo*, in “Competizione territoriale e pianificazione strategica nelle aree urbane: atti del convegno: Trento, 2 giugno 2000”, Trento, Comune
- CRISTOFOLI D. (2004), *Corporate governance e formazione delle decisioni negli enti locali*, Milano, SDA Bocconi (materiali didattici)
- DALLARA A., RIZZI P. (2004), *Il Patto per Piacenza: un processo per la promozione concertata dello sviluppo locale*, in Fedeli V., Gastaldi F. (a cura), “Pratiche strategiche di pianificazione: riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione”, Milano, Angeli
- DEL VECCHIO M. (1995), *Strategia e pianificazione strategica nelle aziende sanitarie pubbliche: una introduzione*, in Mecosan n. 14, aprile-giugno 1995
- DEL VECCHIO M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Milano, Egea
- DENTE B. (2005), *Valutare il piano strategico? O valutare il governo urbano?* Rete delle città strategiche – ReCS, materiali di lavoro
- DETASSIS M., PENASA P., CAMPESTRINI C., ANTONIACOMI G. (2005), “Trento ‘città delle opportunità’. Il Piano strategico della città di Trento 2001-2010”. In Martinelli F. (a cura), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Milano, Angeli
- FAZZI L., SCAGLIA A. (2001), *Il governo della città nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale della città di Trento*, Milano, Angeli
- FAZZI L. (2003), *Costruire politiche sociali*, Milano, Angeli
- FAZZI L. (2004), *Programmazione e valutazione*, in “Il rapporto tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi alla persona: corso di formazione – IV modulo”, Trento, Comune (dispense)
- FAZZI L. (2005a), *I linguaggi della fiducia*, in Fazzi L., Giorgetti G. (a cura), “Il bilancio sociale per le organizzazioni non profit. Teoria e pratica”, Milano, Guerini, 2005, pp. 121-141
- FAZZI L. (2005b), *I meccanismi della fiducia*, in Fazzi L., Giorgetti G. (a cura), “Il bilancio sociale per le organizzazioni non profit. Teoria e pratica”, Milano, Guerini, 2005, pp. 143-163
- GIBELLI M.C., *Tre famiglie di piani strategici*, in Gibelli M.C., Curti F. (a cura), “Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano”, Firenze, Alinea, 1996

HABERMAS J. (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., (trad. it. *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, Laterza, 1976)

POWER M. (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, New York (Trad. it. *La società dei controlli. Rituali di verifica*, Torino, Edizioni di Comunità, 2002)

RUGGE F., a cura (2000), *La città tra politica e management*, Roma, Formaurbis

RULLANI E. (2004), *La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza*, Roma, Carocci

VALOTTI G., *La definizione della strategia*, in "La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda", Milano, Egea, (s.d.)

VALOTTI G., *Management pubblico: temi per il cambiamento*, Milano, Egea, 2005