

Giorgio Antoniacomi

**MONITORARE E VALUTARE PIANI STRATEGICI:
CHE COSA SIGNIFICA DAVVERO?
UN CASO ESEMPLARE**

[2006]

1. Obiettivi e impostazione del lavoro

L'obiettivo di questo lavoro è quello di proporre suggerimenti per rafforzare, attraverso un approccio attento alle dinamiche di monitoraggio e di valutazione, la capacità di implementazione (cioè la probabilità di successo) di un piano strategico. Si tratta, dunque, di capire – a partire dalla “distillazione” di un caso esemplare ottenuto indagando e sottoponendo a valutazione l'esperienza di una città del nord Italia (qui sempre indicata, per ragioni di riservatezza che permettono una maggiore libertà e serenità di giudizio, come ***) – quali siano gli elementi critici che condizionano, positivamente o negativamente, la capacità “prestazionale” di un piano strategico. L'attenzione è focalizzata sul metodo: su come un piano strategico viene promosso, costruito, implementato. E sul senso e la spendibilità della pianificazione strategica in quanto tale.

Il piano del lavoro è strutturato secondo una sequenza di fasi che permettono:

- di identificare un primo *set* di potenziali fattori di criticità e di questioni-chiave;
- di verificare la tenuta di questa sequenza di *item* e di ricalibrarne l'impostazione e il dettaglio;
- di acquisire gli elementi conoscitivi per l'analisi e l'interpretazione del caso attraverso un'attenta ricognizione dei materiali prodotti per la redazione del Piano strategico considerato e, soprattutto, una serie di domande, rivolte ad alcuni attori-chiave, secondo la griglia precedentemente strutturata;
- di costruire un primo quadro diagnostico ed una prima ipotesi interpretativa per individuare i passaggi scivolosi del processo di pianificazione;
- di indicare precisi obiettivi di miglioramento, anche mutuando e adattando alle specificità del contesto esaminato esperienze di successo maturate nella gestione di altri piani strategici, e fornire alcune “istruzioni per l'uso”.

La *pars destruens* del lavoro è consistita nell'individuazione dei punti di forza e di debolezza, cioè dei fattori critici di successo, del processo di elaborazione del piano strategico: fattori, in altri termini, alla cui presenza o assenza e al cui funzionamento relativo possono essere attribuiti l'implementabilità del piano, la sua effettività, la sua capacità di mantenere, assieme, un andamento inerziale e unitario e di adattarsi, differenziandosi, alle modificazioni dell'ambiente di riferimento. Si è ritenuto di concentrare l'attenzione su tre ordini di dimensioni:

- a) fattori preliminari (relativi al contesto), rilevanti *ex ante*, nella fase in cui il piano viene ipotizzato, abbozzato e, per così dire, “lanciato”;
- b) implicazioni metodologiche, rilevanti *in itinere*, cioè nei momenti di analisi del posizionamento e di elaborazione degli scenari e dei contenuti specifici del piano;
- c) fattori relativi alla forma di governo del piano, rilevanti *ex post*, vale a dire a valle dell'adozione formale del documento di indirizzo strategico.

La ipotesi di lavoro fa riferimento ad un assunto di fondo, che merita di essere esplicitato: la suddivisione della traiettoria di pianificazione in fasi differenti e complementari non smentisce la sua intrinseca unitarietà e la “confusione” (in senso etimologico) tra i momenti di formazione della decisione, implementazione e controllo; questa suddivisione corrisponde esclusivamente ad esigenze di chiarezza analitica, cioè alla necessità di identificare e di accertare il peso relativo di singoli fattori sull'esito finale. L'ipotesi sottoposta a verifica riflette una precisa concezione delle politiche urbane e della pianificazione in particolare: una concezione che nega la possibilità stessa di una specializzazione “funzionale” (tipica dell'approccio razional-comprendivo, ma in realtà

ingenua perché smentita dal dato di realtà) tra il momento della progettazione e il momento dell'implementazione: un'implementazione che – secondo il punto di vista qui sostenuto – non coincide in alcun modo con la mera attuazione (quasi si trattasse di un *software* applicativo) di un impianto programmatico predeterminato e definito una volta per tutte. Ci ritorneremo.

Queste, riepilogando, le specificazioni dei tre ordini di fattori critici considerati nell'ipotesi di lavoro.

A. Fattori preliminari o di contesto

- motivazioni del piano strategico e loro condivisione (problema di partenza, obiettivi, innesto su *trend* consolidati)
- stato di salute e prospettive del sistema locale
- *leadership* (titolarità del processo, strategie di costruzione del consenso, asimmetrie e conflittualità nel sistema degli attori, comunicazione)
- *imprinting* (elementi, tracce) della cultura locale

B. Implicazioni metodologiche

- partecipazione al processo di pianificazione (ampiezza ed effettività della partecipazione, convinzione da parte degli attori, clima del contesto, stili di direzione)
- identificazione e formalizzazione dei fattori di successo delle singole misure e del piano nel suo complesso

C. Fattori relativi alla forma di governo

- “stato dell'arte” del piano strategico
- relazioni fra differenti organi di governo e differenti livelli istituzionali
- assetto organizzativo e gestionale del piano
- consenso residuo a valle dell'adozione del documento di indirizzo
- risorse necessarie e risorse effettivamente disponibili
- strategie comunicative
- integrazione dei piani di settore
- assetti programmatici, organizzativi e gestionali propri degli enti promotori
- *governance* di area vasta

Quanto ai fattori preliminari, l'ipotesi di lavoro si proponeva di accertare se, e in quale misura, l'avvio del piano strategico sia stato il riflesso di circostanze tutto sommato occasionali o se abbia, invece, intercettato ragioni profonde; e se, in quest'ultimo caso, abbia trovato un terreno già fertile oppure abbia, in qualche modo, percorso eccessivamente i tempi.

Rispetto al metodo – cioè facendo riferimento ai processi di selezione e di coinvolgimento degli attori e alle dinamiche di partecipazione e di produzione di senso – l'ipotesi da sottoporre a verifica era duplice: da un lato, si è voluto cogliere non tanto la democraticità del processo in sé, vale a dire la sua capacità di includere piuttosto che di escludere attori significativi del sistema urbano, quanto la sua capacità di attivare dinamiche partecipative sostanziali, proprie di una democrazia governante; dall'altro lato, si è focalizzata l'attenzione sulla logica interna del portafoglio-progetti del piano strategico, con l'obiettivo di accertare se la costruzione di ciascuna misura abbia esplicitato compiutamente i propri fattori di successo. Va da sé che in queste considerazioni si ritrova un convitato di pietra, cioè il tentativo di verificare l'esistenza (e, nel caso, di misurarla) di uno scarto tra la strategia dichiarata dal piano e la strategia emergente, cioè la strategia o le strategie, al plurale, concretamente praticate dal sistema degli attori.

La riflessione relativa alla forma di governo concretamente attivata si proponeva essenzialmente tre obiettivi: quello di accertare quale siano stati, ad oggi, l'effettività del piano strategico e il suo impatto nei processi di generazione di valore per il sistema territoriale locale, sia dal punto di vista di un riscontro fattuale, sia dal punto di vista (o secondo la percezione) degli attori-chiave; quello di accertare la relazione (di integrazione o di estraneità) tra differenti organi di governo, livelli istituzionali e assetti pianificatori; e quello di capire se e in quale misura il sistema di *governance* (cioè l'insieme di soggetti, regole, procedure, risorse) progettato per accompagnare la fase di implementazione possa ritenersi adeguato.

2. Pianificazione strategica urbana: caratteri disciplinari e metodologici (cenni)

Non appare opportuno, nell'economia di questo lavoro, dedicare uno spazio eccessivo alla discussione dello statuto scientifico della pianificazione strategica urbana, alle sue matrici, con radici profonde sia nelle discipline economico-aziendali, sia in quelle territoriali (Curti e Gibelli, 1996), e alla sua vicenda soprattutto recente.

Meritano, invece, qualche cenno due aspetti, legati l'uno all'altro da una relazione di necessità.

Da un lato, non vi è dubbio che – pur depurata da un fattore di emulazione (“fare piani strategici” è, diciamo, una delle mode del momento, che scontano meccanismi di replicazione di tipo virale, o una delle retoriche dell'attuale fase delle politiche urbane e territoriali in Italia) – la scelta di adottare l'apparato categoriale proprio della pianificazione strategica rifletta una profonda e irreversibile mutazione genetica del ruolo e della stessa ragion d'essere delle municipalità e delle amministrazioni locali nell'attuale fase di transizione: una fase nella quale Comuni, Province e Regioni sono chiamati ad abbandonare un'interpretazione di sé come amministrazioni (cioè come soggetti che operano nei confini, e nei limiti, di un territorio circoscritto, di precise competenze amministrative e di una disponibilità decrescente di risorse) e ad assumere il profilo di governi locali, giocando un ruolo nuovo e diverso in una logica di sviluppo locale e di regolazione del sistema di relazioni proprio di ciascun territorio. Se, dunque, questo orientamento strategico è intimamente legato all'esigenza, per gli enti locali, di andare al di là della “manutenzione ordinaria” del proprio presente e del mero esercizio delle proprie competenze amministrative, d'altro lato esso riflette l'esigenza di stabilire e di presidiare relazioni partenariali con un sistema di attori (sia interni che esterni) con i quali non può essere stabilito alcun rapporto gerarchico, ma una sorta di contratto sociale, cioè una relazione negoziale, di scambio, che, a partire dalla definizione di una posta in gioco¹ e attraverso specifiche regole, possa ricomporre (a partire da apporti e da convenienze per definizione parziali) una rappresentazione dell'interesse generale.

Due elementi convivono nelle molteplici esperienze di pianificazione strategica urbana: un elemento scenariale (che rinvia alla pianificazione strategica come costruzione di una visione e come produzione di un progetto di futuro) ed un elemento partecipativo e/o partenariale (che rinvia

¹ Accogliamo la definizione di posta in gioco proposta da Matteo Bolocan: “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).

alla pianificazione strategica come costruzione di reti fra attori della città e, assumendo un contesto territoriale allargato, di reti fra città).

Queste due dimensioni, scenariale e partecipativa, implicano:

- la selezione di uno stato futuro desiderato e condiviso tra differenti alternative possibili;
- la composizione di un quadro di coerenze che permetta di attivare comportamenti a bassa revocabilità;
- l'attivazione di modalità reticolari di interazione tra gli attori coinvolti.

Riepilogando, è possibile ritrovare nelle pratiche di pianificazione strategica (pur nella vasta e talora sorprendente ampiezza semantica di questa categorizzazione) tre distinte ma complementari valenze, che producono esiti sempre e comunque "situati" in contesti specifici, peculiari, irripetibili:

- quella della pianificazione strategica come *progetto politico* (che risponde a domande differenti: una domanda di riposizionamento competitivo del sistema-città, una domanda di concertazione e cooperazione tra attori, una domanda di regolazione dei processi che riduca la complessità e gestisca la conflittualità);
- quella della pianificazione strategica come *costruzione sociale* (che si realizza attraverso forme di interazione comunicativa, di contrattualizzazione delle relazioni, di apprendimento collettivo);
- quella della pianificazione strategica come *pratica riflessiva* (finalizzata a produrre visioni condivise, cioè rappresentazioni dell'interesse generale, a partire da convenienze e razionalità differenti e, talora, conflittuali e da "narrazioni" parziali dell'identità e delle vocazioni urbane).

3. Il Piano strategico di ***: le coordinate

Il Piano di *** nasce, ufficialmente, nell'autunno del 2000, per iniziativa congiunta di Comune e Provincia. Questa circostanza, assieme ad altre di segno analogo, intercetta e interpreta una domanda latente, qualcosa che assomiglia, per la realtà considerata, ad una forma di *serendipity*: alla capacità, in poche parole, di incontrare ciò che non si sta cercando, ma che si è preparati a trovare.

Nella primavera 2001 viene insediato, per iniziativa congiunta degli enti locali promotori, un gruppo di indirizzo, il Comitato strategico, che elabora in pochi mesi, con un autorevole supporto scientifico, un documento-quadro. Il Comitato strategico è composto da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, del sistema d'impresa, degli ambienti del lavoro, del credito, delle professioni, della società civile. Il documento-quadro sviluppa due ordini di questioni, rispettivamente di contenuto e di metodo:

- individua quattro aree strategiche, associando a ciascun'area – anche alla luce di una puntuale ricognizione dei punti di forza e di debolezza, delle minacce e delle opportunità del sistema locale – una sequenza di temi e di azioni coerenti e caratterizzanti (con un'accurata ponderazione delle relative priorità e del grado di realizzabilità nella percezione del sistema degli attori);
- individua alcuni gruppi di lavoro (corrispondenti con buona approssimazione ad altrettanti obiettivi strategici), uno o più d'uno per ciascuna area strategica, cui viene affidata l'elaborazione di approfondimenti tematici; per il funzionamento dei tavoli vengono fornite

precise linee metodologiche, che ne considerano la composizione e la conduzione (ciascuno di essi è coordinato da due assessori di Comune e Provincia; inoltre, vi partecipa un *tutor* scientifico con compiti di facilitatore), il calendario di attività (la durata di vita dei gruppi è fissata in pochi mesi), il funzionamento, gli obiettivi parziali, gli esiti attesi, le modalità di coordinamento.

Ai gruppi di lavoro risultano iscritte, nella fase iniziale, circa ottanta persone in rappresentanza di altrettanti enti. Il lavoro dei gruppi si conclude nei termini inizialmente previsti. L'elaborazione conclusiva è l'esito di alcune decine di incontri. Per ciascuna area tematica, i gruppi tecnici hanno definito obiettivi e linee d'azione, formulando cinquanta schede di progetto, che confluiscono nel documento finale, presentato e sottoscritto nel gennaio dell'anno successivo. Questa data segna l'inizio della fase di implementazione e di "manutenzione" del Piano strategico.

L'architettura del Piano e i suoi contenuti di dettaglio non sono rilevanti ai fini di questo lavoro. Meritano un cenno, invece, la logica interna delle singole schede progettuali, gli orientamenti fissati nel documento di indirizzo a proposito dell'attuazione, monitoraggio e valutazione del Piano ed i successivi *step* del processo di verifica.

La strutturazione delle singole misure, la cui matrice ripercorre un medesimo tracciato, propone un inquadramento preliminare (una precisa imputazione della titolarità del progetto, una descrizione sintetica del progetto, un riepilogo del suo livello di definizione o del suo stato di avanzamento) e sviluppa poi approfondimenti specifici (finalità e obiettivi, contenuti e fasi di realizzazione, modalità di esecuzione, soggetti da coinvolgere, ruolo relativo degli enti pubblici e di altri interlocutori, risorse da attivare, grado di consenso e coerenza con altri programmi). Questa impostazione appare efficacemente orientata alla costruzione di un disegno per nulla contemplativo, ma apertamente orientato alla "cantierabilità" delle singole misure.

Relativamente alla fase di implementazione, il documento conclusivo formula precise ipotesi, che ruotano attorno a due capisaldi:

- uno (di carattere organizzativo) relativo alla configurazione delle procedure e alla costituzione della rete di attori, con la costituzione di gruppi di progetto per l'attuazione o la definizione delle singole misure (da rilevare anche l'intenzione di governare questo passaggio attraverso un sistema di protocolli d'intesa, cioè di relazioni a medio livello di prescrittività e ad alto livello di formalizzazione) e con l'attivazione di un nucleo di monitoraggio e valutazione incaricato di supportare la verifica dello stato di avanzamento dei progetti;
- un secondo (di carattere metodologico) relativo alla definizione e alla selezione di tecniche e di strumenti per misurare il *work-in-progress*, che introduce una distinzione tra progetti già definiti (da monitorare) e programmi od azioni non ancora articolati (progetti da attivare) e, su questa base, formula un'ulteriore distinzione tra i risultati e gli effetti prodotti dai progetti avviati e, sull'altro versante, il grado di realizzabilità e la potenziale efficacia dei programmi in corso di definizione. Particolarmente convincente appare l'intenzione di operare una valutazione d'impatto del piano nel suo complesso sul posizionamento competitivo del sistema locale: scelta che riflette un elevato grado di consapevolezza circa la *ratio* della pianificazione strategica e le sue ragioni profonde.

Nel luglio 2003, a due anni e mezzo dall'approvazione del Piano, l'unità di monitoraggio e valutazione propone un proprio rapporto al Comitato strategico. Oggetto di analisi sono diciotto progetti prioritari, otto dei quali da attivare e dieci da monitorare. Si tratta di un breve *dossier* di carattere descrittivo, realizzato attraverso interviste con i responsabili delle singole misure, con una finalità prettamente informativa (una "fotografia" dello stato di avanzamento), dal quale non

emergono una chiara presa di posizione o un'ipotesi interpretativa da parte del nucleo di valutazione.

Un successivo aggiornamento, meno asettico, è desumibile dai materiali preparati per una successiva riunione del Comitato strategico, circa un anno più tardi. L'indice del rapporto propone un riepilogo dei risultati raggiunti nel percorso di pianificazione e un inquadramento dello stato di avanzamento dei progetti (attivati, in corso di progettazione o non attivati); formula alcune ipotesi a proposito di nuovi, possibili progetti; infine, avanza proposte per aggiornare l'assetto operativo e le logiche di sviluppo del piano strategico. Tra i risultati raggiunti, il documento accenna al rafforzamento di un'idea di governo per strategie; rileva una buona percentuale di avanzamento dei programmi; propone spunti per inserire nel quadro complessivo di coerenze nuovi progetti; indica possibili passaggi-chiave per riconfigurare la forma di governo del Piano. Senza entrare nel merito delle ipotesi contenute nel *dossier*, va rilevato che l'approccio di questa sintesi appare particolarmente incisivo – perché capace di interrogarsi sulle ragioni di eventuali ritardi o inadempienze e di cogliere il (e di trarre vantaggio dal) carattere processuale dello strumento – ed assertivo, perché rivendica, da un lato, gli importanti traguardi raggiunti e, dall'altro, avanza un insieme meditato e articolato di ipotesi per rafforzare la tenuta e la “redditività” del Piano.

Un documento di poco successivo si muove sulla medesima linea di pensiero proposta dal *dossier* appena citato. Dopo avere formulato una valutazione positiva dello stato di avanzamento del piano (sia per quanto riguarda il portafoglio-progetti, sia il radicamento di una cultura strategica diffusa), rileva alcune criticità connesse, soprattutto, ad un calo di tensione e alla relativa indeterminazione del rapporto tra Comitato strategico e Istituzioni, che appare condizionato da incertezze in ordine alla attribuzione delle rispettive competenze e all'esercizio delle connesse prerogative.

4. Il quadro delle criticità

Il corso del Piano strategico esaminato inizia da differenti sorgenti. Quella prevalente decorre dal momento in cui Comune e Provincia – segnate all'epoca da colori politici diversi – si propongono di superare la “naturale” estraneità reciproca e, per così dire, di correggere la miopia (*absit injuria*) fisiologicamente connaturata all'eterno gioco della ricerca immediata del consenso e del respiro breve delle scadenze elettorali, cercando un punto di mediazione nella rappresentazione prospettica di un interesse generale capace, da una parte, di coinvolgere la società civile e, dall'altra, di focalizzare problemi concreti attorno ad una “narrazione” densa di suggestioni.

L'esito di queste fasi di gestazione e di adozione del documento di indirizzo del Piano è, per molti versi, sorprendente. Sorprende, prima di tutto, la rapidità con la quale, in poco più di un anno, si è saputo passare dalla convocazione degli Stati generali alla costruzione ed all'approvazione formale del documento finale. Il coinvolgimento della società civile, piuttosto selettivo guardando ai numeri, si rivela molto efficace per differenti ragioni: perché, da una parte, riesce a rispettare tappe forzate, a conferma di una *leadership* forte e di una non banale capacità di governo dei processi; per l'esemplarità del metodo adottato; perché permette di interrogare su temi cruciali dello sviluppo locale attori che, secondo un tradizionale gioco delle parti, avrebbero normalmente e tacitamente scaricato su altre istanze ogni riflessione estranea al proprio sistema di convenienze; perché riesce a

far convergere sullo stesso obiettivo due differenti livelli istituzionali, guidati da coalizioni di diversa appartenenza; perché riesce a comporre una rappresentazione complessiva e condivisa dei problemi e delle prospettive di crescita del sistema locale; infine, e soprattutto, perché il meccanismo nel suo complesso riesce a produrre un consenso molto strutturato, durevole e per nulla scontato.

Tutto bene? Non proprio tutto, secondo la percezione che si raccoglie da parte del sistema degli attori. Il cambio ai vertici delle amministrazioni – comunale prima e provinciale poi – mette di fatto in *stand by* la dimensione intenzionale (non quella inerziale) del meccanismo di implementazione: un'ulteriore conferma di una duplice evidenza: del fatto che i piani costituiscono aggregazioni temporanee di interessi: sono, in altri termini, coalizioni cui gli *stakeholder* si accostano con proprie razionalità parziali, senza che ciò rifletta in alcun modo la (o si ricomponga nella) razionalità di un "decisore unico"; e del fatto che il processo di implementazione ha una propria irriducibile autonomia rispetto alla fase antecedente, definita (per molti versi impropriamente: in quale momento si decide veramente?) di formazione delle decisioni. Il giudizio non può essere schematico. Questo esito, che pone il Piano nella condizione di "color che son sospesi", è dovuto innanzitutto a ragioni che possiamo definire fisiologiche, per molti aspetti non evitabili in una fase di discontinuità politico-amministrativa. In particolare, questo esito è dovuto (forse inevitabilmente):

- alla necessità di rimettere in moto logiche programmatiche ed operative su differenti priorità e su differenti sottintesi;
- al fatto che le nuove amministrazioni non hanno promosso, né tantomeno interiorizzato, un approccio così radicale qual è il piano strategico ed hanno perciò, almeno temporaneamente, fatto venir meno una disponibilità all'interlocuzione;
- al fatto che il rapporto fra differenti livelli istituzionali non può essere considerato acquisito una volta per tutte;
- al fatto che, infine, vi possono essere circostanze, valutazioni, sensibilità che, nel frattempo, sono mutate e, dunque, vanno aggiornate anche sotto il profilo degli strumenti di indirizzo e di programmazione.

L'avvio della fase di implementazione ha pagato dazio a tutti e ciascuno questi fattori di criticità, costringendo l'amministrazione di sistema a concentrare il proprio impegno più sulla ricomposizione del *puzzle* interno alle amministrazioni locali che sul conseguimento degli obiettivi strategici. A queste difficoltà si aggiungono quelle che appartengono allo statuto stesso dei programmi complessi, la cui costruzione virtuale è sempre più agevole della loro attuazione.

E' possibile registrare, da quest'ultimo punto di vista, due ordini di questioni: da una parte, quelle relative a criticità latenti (cioè non completamente percepite da parte del sistema degli attori, come nel caso dei rapporti fra pianificazione strategica e piani di settore) e sulle quali si rileva un sostanziale consenso; dall'altra, quelle in cui si esprimono valorizzazioni divergenti.

Il rapporto con altri strumenti di pianificazione settoriale, secondo quanto emerge dai colloqui avuti con gli attori del *network* strategico, rimane come nodo da elaborare a valle del processo di elaborazione del Piano e non è stato incluso originariamente nel disegno di pianificazione secondo un criterio coevolutivo. Questo pare essere uno degli aspetti che, sul piano diagnostico, merita un particolare approfondimento, trattandosi di un passaggio non eludibile se si assume una logica di sviluppo strategico, che sollecita, da un lato, a superare la settorialità e, dall'altro lato, a:

- interpretare il territorio 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 (citiamo da materiali preparatori dell'ultimo piano strategico di Barcellona) una

"interpretazione intelligente della città, dei suoi meccanismi di funzionamento, del ruolo che in essa giocano le istituzioni e gli attori";

- rimettere al centro, in opposizione ad un'interpretazione funzionalista ed economicista degli strumenti tradizionali (a partire da quello che regola gli assetti e le trasformazioni del territorio), il tema antico ed attuale della forma della città, cioè del disegno urbanistico, e della città come luogo della riproduzione e della regolazione sociale, cui dedicare una riflessione esigente e sperimentazioni ambiziose.

Per queste ragioni, il rapporto tra pianificazione strategica, pianificazione urbanistica e pianificazione sociale dovrà essere rifondato su basi innanzitutto disciplinari, non potendo essere consegnato senza riserve, ma di fatto frammentato, nelle pure consapevoli e responsabili elaborazioni in seno ai tavoli di lavoro.

La dimensione comunicativa, intesa come qualcosa di più e di diverso rispetto alla semplice visibilità del piano strategico, è parsa molto positiva, anche grazie al ruolo propositivo e alla convinta adesione al disegno sotteso da parte degli organi di informazione locali. Ciò ha favorito anche la dinamica partecipativa, sebbene da parte di qualche osservatore venga rilevata – più che la selettività delle dinamiche di consultazione – la difficoltà ad attivare processi autentici di coinvolgimento delle componenti della comunità e di co-amministrazione: non si è avvertita, per così dire, una forte pressione dal basso e, comunque, la partecipazione effettivamente reclutata è sempre rimasta entro quella che potremmo definire l'orbita della rappresentanza degli interessi dei corpi intermedi più che in quella della democrazia diretta. Non è detto che questo sia un limite. Limiti più specifici riscontrati nella gestione dei processi partecipativi (in buona parte comprensibili e, come dire?, accettabili se si considerano queste dinamiche come forme di apprendimento) si riferiscono alla differente sensibilità nel socializzare le informazioni, nel fornire supporti organizzativi e nell'esplicitare lo stile di conduzione dei tavoli di lavoro, così condizionando indirettamente l'agenda dei lavori e la costruzione del consenso. Un carattere più problematico ha invece, anche in questo caso, la constatazione di una persistente, sebbene non prevalente, cultura dell'unilateralità dell'agire amministrativo e di un malinteso senso del primato della politica, che, se diventassero dominanti, costituirebbero un'ipoteca definitiva ed esiziale per il processo di pianificazione.

Oltre agli elementi di criticità, vengono concordemente riconosciuti importanti punti di forza del processo di pianificazione: la capacità, innanzitutto, di produrre un clima positivo di confronto, che ha permesso agli attori coinvolti di affrontare il tema dello sviluppo interrogandosi su grandi categorie e sul profilo atteso o desiderato del sistema locale e non su dettagli, facendo prevalere ragioni di sistema su logiche settoriali e su convenienze parziali; la possibilità di concorrere alla riproduzione di capitale sociale; la possibilità di costruire un sistema di coordinate condiviso, che ha rafforzato la capacità di gestire conflitti e ha permesso di cogliere interessanti opportunità, in quanto coerenti con le vocazioni del territorio; l'aver mantenuto un consenso residuo molto forte (l'opinione più sintomatica è sembrata la rivendicazione di paternità del Piano: anche e proprio in un momento che sconta oggettive difficoltà, il "residuo secco" del consenso maturato nel corso della costruzione del piano strategico è talmente elevato che taluni attori enfatizzano, da un lato, il ruolo avuto nell'intuizione e nell'attivazione del processo di pianificazione strategica e, dall'altro, attribuiscono ad altri attori la responsabilità di ritardi e di incertezze); l'aver innescato, in definitiva, un processo caratterizzato da un forte elemento di irreversibilità².

Il dato che si ritiene di enfatizzare si riferisce, piuttosto, agli aspetti di maggiore ambivalenza, cioè agli elementi sui quali si concentrano opinioni discordanti, che costituiscono, accanto ai problemi

² Secondo un'interessante opinione espressa da una delle persone intervistate, è significativo che, in questa fase di stallo della macchina programmatoria, prosegua l'attuazione dei progetti e il marchio del Piano abbia ancora un'immagine molto forte.

non pienamente percepiti, l'elemento maggiormente problematico da elaborare. In estrema sintesi, si rileva un significativo contrasto rispetto a questi temi:

- il senso ultimo del processo di pianificazione;
- la forma di governo e la *leadership*;
- la selettività dei progetti;
- la titolarità degli interventi.

L'elemento più critico è senza dubbio quello che concerne il senso stesso del processo di pianificazione, sul quale va registrato un malinteso di fondo. Da un lato, sembra legittimo sollevare qualche interrogativo sulla effettiva intenzione, da parte delle nuove amministrazioni, di accettare in maniera convinta un orientamento di forte prospettiva che inevitabilmente condiziona e, diciamo, limita l'esercizio di una discrezionalità che la dimensione politica spesso considera come elemento irriducibile, come *jus primae noctis* delle proprie prerogative. E' chiaro, in altre parole, che scegliere la strada della consultazione significa scegliere quella che, ad una lettura superficiale, può sembrare una sorta di limitazione di sovranità: significa vincolarsi pregiudizialmente, e necessariamente, agli esiti di questo stesso processo: anche (e soprattutto) quando questi esiti non appaiono del tutto convincenti o generano valorizzazioni contrastanti. Non a caso è molto avvertita e diffusa, da parte degli attori privati, la percezione di un senso di estraneità, se non di aperta interferenza, rispetto al Piano da parte della dimensione politica e di quella burocratica: più d'uno, entro il sistema degli attori, pare dunque avere avuto la sensazione di una forte differenza di atteggiamento tra il prima (si gioca al piccolo chimico) e il dopo (si fa sul serio)³, generando sentimenti di delusione e di aperta frustrazione che si colgono in modo molto netto. Sul versante degli attori privati, il "vissuto" del Piano assomiglia ad una letterina a Babbo Natale: "portami tutto quello che desidero". Sembra quasi che, nella percezione di taluni attori, il Piano debba configurarsi, se non come compilazione di suggerimenti e richieste (magari ad un livello di sistema invece che di rivendicazioni minute), come individuazione dei fattori di forza e di debolezza del sistema e come indicazione dei progetti prioritari che spetterebbe poi all'attore pubblico mettere in pratica. Pare sopravvivere, in breve, un'idea di Piano strategico come contratto immediatamente esigibile e come procedura implementabile attraverso logiche gerarchiche: quasi che il privato dovesse produrre ideazione e il pubblico finanziarla e realizzarla; non sembra estranea a questa opinione l'idea di una "naturale" superiorità degli approcci tipici della dimensione privata rispetto alle modalità gestionali che si ritengono tipiche della sfera pubblica: con un sottinteso neanche troppo velato sulla (raramente vera, ma molto più spesso solo presunta) inefficienza delle procedure pubbliche, cui viene contrapposta una indifferibile domanda di managerialità che solo e tipicamente il privato potrebbe assicurare. Questo fraintendimento trova, peraltro, una pericolosa corrispondenza in una certa parte di attori pubblici, per i quali è facile riconoscere in questo orientamento l'alibi per riaffermare che, in fondo, le richieste di parte privata sono una lista di *desiderata*, dei quali l'ente pubblico può tenere conto solo se, e nella misura in cui, li consideri congruenti con i propri finalismi e le proprie scelte politiche e programmatiche: a condizione, insomma, di non disturbare il manovratore.

Assumendo questo punto di vista (il punto di vista di chi derubrica la *partnership* pubblico-privato in un rapporto tra controparti, nell'esercizio del quale si può, al più, fare azione di *lobby*), il tema della forma di governo e della *leadership* perde quasi il proprio significato: se, infatti, il piano è ridotto a mero contenitore o a sommatoria più meno coerente di azioni, il problema si riformula essenzialmente nella ricerca di prescrittività o, comunque, di procedure che garantiscano l'inserimento degli interventi nell'agenda – e possibilmente nel sistema di bilanci – del *leader* di ciascun progetto. Al più, sarà possibile riconvocare periodicamente forme di consultazione che

³ Il piano strategico, dice un intervistato, è come il conseguimento di una laurea: non si può pensare di ottenerla e dopo continuare a fare il lavoro che si faceva prima.

consentano di monitorare ciò che si è fatto o non si è fatto e di ammettere aggiornamenti allo scenario o alle previsioni di dettaglio.

Quella che emerge nel differenziale di concezioni circa la forma di governo più idonea è una palese divergenza fra i sostenitori di un punto di vista “strutturato” (un’agenzia “terza”) ed i sostenitori di un punto di vista che, al contrario, riafferma le ragioni di una soluzione “a legame debole”. Secondo un’opinione prevalente, il ricorso ad un’agenzia esterna – agile, leggera, orientata agli obiettivi, ma comunque indipendente rispetto al sistema istituzionale – è un passaggio imprescindibile per far muovere le componenti interne delle amministrazioni locali, per stimolarle ad essere assertive e, se il caso, per richiamarle all’esercizio delle rispettive competenze, per coordinare le attività, per superare rigidità procedurali e per far dialogare (in considerazione della felice anomalia dell’esperienza indagata) due entità istituzionali diverse. Questa corrente di pensiero considera l’agenzia esterna (un’*authority*, una cabina di regia: non rileva qui in alcun modo il suo possibile assetto istituzionale o la sua configurazione organizzativa) come lo snodo cruciale del patto di reciprocità e di reciproca legittimazione tra le istanze civili e la dimensione istituzionale, alla quale rimane il ruolo non delegabile di garanzia e di regolazione dell’equità del disegno di sviluppo. Un’opinione diversa rileva, invece, come la matrice compositiva del Piano abbia identificato in maniera molto puntuale le condizioni di fattibilità delle singole misure: ciò che è mancato è l’inserimento di queste misure nell’agenda delle priorità dei rispettivi *leader* e nei rispettivi sistemi di bilancio; questo punto di vista tende a formulare il problema non tanto in termini di ingegneria istituzionale, quanto nei termini di una funzione di coordinamento e di stimolo, che permetta (assumendo le singole misure come “unità minime di governo” del Piano) di sintonizzare le priorità complessive e di farle trapelare nei sistemi di bilancio dei singoli attori.

Anche il tema della selezione dei progetti e delle azioni genera valutazioni discordanti. Indubbiamente un piano strategico non è un elenco generico e indifferenziato di azioni: al contrario, si caratterizza e si qualifica proprio per la sua capacità di abbandonare ogni approccio indifferenziato e compilativo e di fissare una sequenza coerente di interventi. Da questo punto in poi, però, le strade divergono: secondo un approccio riduzionista, è necessario riselectare gli obiettivi e definire priorità più stringenti; secondo un approccio più inclusivo, il vero significato del Piano non sta tanto nei suoi progetti prioritari, che – escludendone altri – avrebbe un effetto delegittimante, ma nel pacchetto complessivo di ipotesi che hanno ottenuto il consenso da parte degli attori.

A proposito, infine, della titolarità degli interventi, in parte il tema è già stato toccato a proposito del senso stesso del processo di pianificazione, che non ammette alcuna forma di autarchia. Lo stesso dato di realtà conferma in tutta evidenza che il Piano non è soltanto lo strumento di sviluppo strategico di Comune e Provincia, ma il piano della città e del suo territorio di riferimento: lasciando da parte gli interventi di carattere infrastrutturale, la maggior parte delle azioni comprese nel Piano ha carattere sistemico ed il loro esito dipende dal concorso di numerosi attori; d’altra parte, quasi tutte le azioni presuppongono un forte coinvolgimento da parte di una pluralità di attori. E’ insomma, come dice un intervistato, la cultura stessa del Piano – in quanto gioco cooperativo a somma positiva, nel quale tutti i partecipanti possono vincere – che deve costituire un problema e, nello stesso tempo, un valore da tutelare.

5. Ipotesi interpretative e proposte

Alla luce dei punti di frattura o degli elementi di fragilità evidenziati attraverso l'analisi della documentazione e, soprattutto, le interviste, sembra possibile circoscrivere e riclassificare questi fattori prevalenti di criticità:

- un rapporto non presidiato, e obiettivamente irrisolto, fra il piano strategico e la dimensione politico-amministrativa, sia nei confronti dei diversi livelli istituzionali, sia nei riguardi degli apparati burocratici, sia rispetto agli strumenti di pianificazione vigenti;
- la prevalente considerazione del piano come contenitore di progetti più che come processo;
- una valorizzazione discordante circa il senso della partecipazione;
- la fragilità (di concezione, prima ancora che operativa) delle funzioni di amministrazione di sistema.

Se la percezione della relativa inefficienza del processo di implementazione può essere ricondotta a questi temi nodali, i punti di forza attribuiti al processo condotto finora possono essere riportati in prevalenza a questi elementi:

- una metodologia e un presidio esemplari delle diverse fasi di montaggio del piano;
- un coinvolgimento mirato e molto strutturato del sistema degli attori, che ha permesso di costruire forme inedite di comunicazione (fare rete, riprodurre capitale sociale) tra gli attori di un sistema segnato da elementi di individualismo;
- un consenso forte da parte del tessuto civile (un'adesione della quale la politica dovrà necessariamente tenere conto, a pena di un'inevitabile delegittimazione del proprio ruolo) ed una capacità di "pensare strategicamente";
- la possibilità di gestire anche dinamiche impreviste e di mettere a reddito la presenza di una cornice strategica per cogliere nuove opportunità;
- un rapporto più che soddisfacente tra obiettivi dichiarati e obiettivi realizzati;
- una proiezione più pronunciata della città e del suo intorno territoriale nelle logiche di cooperazione e competizione territoriale.

Questo *incipit* richiede una precisazione. L'analisi sullo stato di salute dell'esperienza esaminata è stata condotta sulla base di un protocollo di quesiti che si proponevano di accertare le dimensioni critiche del processo di pianificazione secondo la percezione e la rappresentazione degli attori coinvolti. Si tratta di una rappresentazione che, tuttavia, mette in discussione un elemento pregiudiziale, ma non ne mette in discussione un altro: da un lato, viene messa in dubbio la sussistenza di motivazioni profonde e consapevoli a proseguire il processo di pianificazione strategica da parte del sistema degli attori locali (e, segnatamente, delle amministrazioni pubbliche); dall'altro, invece, viene considerata come data, cioè come definita pregiudizialmente ed acquisita una volta per tutte, l'intrinseca plausibilità (la praticabilità, la tenuta, l'efficacia, l'appropriatezza) dello strumento utilizzato. Assumendo questo punto di vista, si colgono i punti di frattura o i margini di miglioramento di un processo che non viene, in quanto tale, revocato in dubbio o, almeno, discusso. La tesi sostenuta da chi scrive assume come ipotesi di lavoro (la considerazione è riferita alla generalità delle esperienze di pianificazione strategica in corso in Italia, dove per generalità si intende riferirsi ai casi di piani arrivati sinora alla fase di implementazione) che l'enfasi sulla costruzione di consenso che caratterizza le sole fasi di diagnosi e di progettazione porti con sé il rischio di produrre un'adesione in qualche modo conformista nei confronti di un documento assunto come (o comunque ridotto a) una retorica inoffensiva e compilativa. Una convinzione illusoria, questa, che poi, a valle della adozione del documento strategico (impropriamente confuso con il Piano *tout court*), si illude che tale adesione debba preludere necessariamente alla disponibilità a condividere quote di responsabilità attuative da parte del sistema degli attori, quasi si

trattasse di ruoli prefissati, assegnati a ciascuno entro una sceneggiatura condivisa e imm modificabile. In realtà, l'esperienza si incarica di smentire questa concezione illusoria e di confermare come ci si trovi di fronte sempre, necessariamente e costantemente ad un gioco delle parti, ad una recita (pirandellianamente) a soggetto in cui gli attori sono interessati non solo a mettere in discussione il canovaccio, se necessario rubando la scena ad altri attori, ma anche a cambiare autore.

E', perciò, il caso di ribadire che il punto-cardine, o il presupposto fondamentale, di una sequenza di proposte che vengono avanzate di seguito non deriva soltanto dalla diretta ricognizione dei punti di forza e di debolezza del processo, così come sono stati ricostruiti sulla base delle percezioni del sistema degli attori, ma da un richiamo al senso stesso del processo di pianificazione strategica. L'opinione convinta di chi scrive è, in sé, controintuitiva: è un'opinione che prende le distanze da un dato solo in apparenza evidente, quasi ovvio: quello del piano strategico come "contenitore" di decisioni e di progetti. Secondo chi scrive, il dispositivo finale del Piano strategico, la sua architettura "sistemica" e coerente, la sua forma (strutturata e gerarchizzata, tipicamente, in visione, assi strategici, obiettivi, misure), la sua eccessiva e quasi barocca, anche se elegante, formalizzazione costituiscono gli elementi accidentali ed eventuali di un'esigenza e di una dinamica più profonde, che considerano la pianificazione strategica come processo, come arena decisionale aperta, come luogo di costruzione del consenso su uno scenario e su un'agenda condivisi, come strumento di riproduzione di capitale sociale. In questo senso, è necessario evitare di ricadere nell'equivoco di considerare il piano strategico per quello che non è (cioè uno strumento regolatorio, se non prescrittivo, con dinamiche attuative ad andamento lineare), senza riuscire a coglierne le potenzialità e la natura stessa di processo generativo, con un andamento iterativo e discontinuo, capace di costruire relazioni, di mobilitare fiducia, di rispondere ad una domanda di senso, di accogliere esiti imprevedibili e risultati non sistematici e, spesso, non intenzionali, di creare orizzonti di opportunità, di favorire reti cooperative e "giochi" a somma positiva.

Secondo questo punto di vista, il dato in apparenza più evidente, se non conclusivo, per misurare lo stato di salute del piano strategico – lo scostamento fra obiettivi dichiarati e obiettivi realizzati o in corso di realizzazione – costituisce in realtà un parametro riduttivo e un'unità di misura, in ultima analisi, inaccettabile: in parte, questo riduzionismo va ascritto al fatto che molte delle misure effettivamente completate o avviate si sarebbero comunque realizzate in virtù del normale e, per così dire, inerziale metabolismo urbano; in parte, e soprattutto, questa inadeguatezza va attribuita ad una percezione malintesa e scarsamente appropriata della pianificazione strategica come compilazione di misure: se il piano fosse questo (e solo questo), non sarebbe niente affatto diverso da una sommatoria di azioni e di interventi legati da una relazione più o meno strutturata di reciproca coerenza: sarebbe, in una parola, una lista della spesa, sia pure afferente ad agende plurime e non soltanto al sistema di bilanci e controlli del soggetto proponente.

La tesi che sosteniamo – la riprenderemo più avanti – afferma l'esigenza di passare dalla centralità del disegno di piano (cioè dall'enunciazione della strategia) alla centralità del governo dei processi strategici, alla ricerca di un costante riposizionamento del sistema urbano o territoriale del quale la strategia rappresenta un'approssimazione tentativa e necessariamente provvisoria. In definitiva, le proposte che seguono vanno comunque e sempre ricondotte ad un'idea di pianificazione strategica diversa dalla progettazione di un *software* e del tutto affine, invece, ad un processo di apprendimento per gli attori che vi prendono parte. Va da sé che, assumendo queste premesse, non esistono "il" problema e "la" soluzione, ma si configura piuttosto il tentativo continuamente aggiornato di formulare ipotesi e di prefigurare possibili leve per orientare il processo di cambiamento verso configurazioni più soddisfacenti.

Per chiarezza analitica ed espositiva, le proposte avanzate riprendono i punti nodali indicati, all'inizio di questo paragrafo, come principali fattori di criticità del processo.

Rapporto fra processo di piano e dimensione politico-istituzionale, amministrativo-burocratica e programmatoria.

Un primo, e indubbiamente principale, “mal di testa” rilevato nel corso dell’indagine ha riguardato la difficile comunicazione tra la dimensione pianificatoria e le dimensioni politico-istituzionale, amministrativo-burocratica e programmatoria. Sotto questo profilo, si ritiene imprescindibile “normalizzare la scena”, cioè rifondare su basi nuove e diverse le relazioni con il sistema dei ruoli e delle funzioni istituzionali. La opinione maturata non è tanto e solo che la percezione del disimpegno (vero o presunto che sia) da parte degli attori pubblici finisca per ipotecare il successo del Piano, quanto che finisca per delegittimare, in un delicato gioco delle parti, la dimensione politica *tout court*.

Se guardiamo ai problemi più diffusi e ricorrenti della pianificazione strategica, ritroviamo ineluttabilmente atteggiamenti molto prudenti da parte dei Consigli comunali, delle Giunte e della dirigenza, se non comportamenti improntati a passività, indifferenza e, talora, ad aperta ostilità. E’ un atteggiamento ingenuo quanto comprensibile, dovuto (limitandosi ad una considerazione di ordinario buon senso) ad una dimensione in sé elementare: la crisi di legittimazione avvertita dalle assemblee civiche e la crescente (quasi costitutiva) propensione politica all’autoreferenzialità. E’ chiaro che il ricorso a forme partenariali di pianificazione, stabilendo una relazione diretta, etimologicamente immediata, tra il sindaco, “amministratore delegato” della città, ed il sistema degli attori, rischia di acuire la caduta di ruolo, se non di senso, delle istanze rimanenti e, soprattutto, delle assemblee elettive. Assumere la pianificazione partecipata e negoziale come strumento ordinario e legittimato per la formazione delle politiche pubbliche presuppone una capacità di elaborazione che ha bisogno di accettare argomentazioni abbastanza difficili. Ed anche qualche smentita. E, in ogni caso, ha bisogno di maturare. Ad esempio, c’è bisogno di riconoscere che nel momento elettorale non c’è più alcuna delega implicita; che spesso nei Consigli comunali si formano maggioranze trasversali su temi “immediatamente gratificanti” dal punto di vista politico, sovente sollevati da attori particolarmente “vocali” e da amplificazioni mediatiche; che le attribuzioni dei Consigli comunali sono comunque circoscritte e possono essere esercitate solo nei limiti di un perimetro territoriale dato, delle risorse iscritte a bilancio e delle competenze amministrative della municipalità.

L’obiettivo prioritario è, al di là di ogni dubbio, quello di ripristinare o di rafforzare l’agibilità della relazione tra il processo di piano e gli attori cui competono le prerogative di indirizzo e controllo politico e, rispettivamente, di governo e di attuazione: i Consigli comunale e provinciale, le Giunte comunale e provinciale, gli apparati. In questo senso, non si può prescindere da una rifondazione delle ragioni profonde e delle intenzioni forti sulle quali nasce un costrutto (il Piano) che mantiene comunque una rara suggestione.

A valle di ciò vi sono obiettivi non marginali, ma certamente secondari e subordinati; tra le leve che possono contribuire ad elaborare questa situazione vanno annoverate (l’incedere è volutamente compilativo):

- l’istituzione di una figura di consigliere comunale delegato alla pianificazione strategica (con il compito prevalente di mantenere aperti i canali di comunicazione tra il processo di piano e il consiglio comunale); si tende invece ad escludere, valutando con una certa dose di soggettività ma in modo non arbitrario le esperienze di altre città italiane, l’ipotesi di istituire una figura di assessore delegato, in quanto è proprio e solo sull’assunzione di ruolo da parte del sindaco che si può valutare il peso specifico dell’intenzione di lanciare e di accreditare il processo;

- la creazione di una commissione consiliare speciale permanente per la pianificazione strategica (un organismo misto tra Comune e Provincia), con funzioni prevalenti di impulso, di coordinamento intra e interistituzionale e di controllo;
- lo svolgimento di incontri periodici a tema (sedute informative congiunte dei Consigli, resoconti e discussioni periodiche per le Giunte, occasioni di confronto pubblico su argomenti nodali, organizzazione di momenti formativi mirati per assessori, consiglieri e apparato);
- la partecipazione attiva a reti di città ed a momenti aperti di confronto in contesti istituzionali, accademici, specialistici, pubblici, come occasione mobilitare e valorizzare le risorse locali, per acquisire elementi comparativi di valutazione e per accreditare l'esperienza di pianificazione in circuiti più vasti di attrazione e di visibilità;
- la redazione e la presentazione pubblica di un rapporto valutativo annuale.

Un obiettivo altrettanto importante è quello di superare la relazione di reciproca estraneità, quasi da "separati in casa", fra processo di piano e apparati professionali. La concezione pianificatoria assunta in queste riflessioni esclude che si possa replicare un approccio di tipo weberiano e si schiera a favore di un modello di relazione tra politica e burocrazia (ci si riferisce in primo luogo e soprattutto alle prerogative direzionali) basato non su una logica di separazione (che esiste solo nelle fiabe), ma su una logica di distinzione o, meglio, di coordinamento di ruoli, molto più adeguata a superare un esame di realtà ed a valorizzare le competenze specialistiche delle strutture professionali. Anche in questo caso, strumenti mirati possono contribuire a far sedimentare le categorie, le logiche, i linguaggi della pianificazione strategica in apparati che paiono in grado di interpretare un ruolo maturo e responsabile di agenti del cambiamento: a patto che, sia detto per inciso, questi strumenti non vengano utilizzati per riprodurre modelli adempimentali e procedurali, traducendosi in liturgie di incerta e dubbia utilità.

Fra le ipotesi da considerare, già testate con esiti di particolare interesse nell'esperienza di altre città italiane, si segnalano soprattutto:

- la costituzione di un tavolo permanente dei dirigenti e dei capi ufficio delle amministrazioni comunale e provinciale, con la previsione di sessioni congiunte ed il coinvolgimento sistematico e attivo dei livelli intermedi;
- la realizzazione di attività formative mirate e ricorrenti per i livelli apicali e subapicali dei due enti;
- il coinvolgimento e la valorizzazione dei vertici dirigenziali di Comune e Provincia nelle reti e nei circuiti di consultazione e di confronto sovralocale (a partire dalla rete italiana delle città con piani strategici).

Un terzo nodo problematico è costituito dalla sfasatura tra i "luoghi", le procedure ed i contenuti della pianificazione strategica e della pianificazione settoriale. Quest'ultima, vincolata a modalità tipiche e, di norma, codificate, persegue proprie traiettorie e proprie razionalità, che incrociano inevitabilmente i tracciati e la razionalità (olistica o comunque orientata all'integrazione fra strumenti e linguaggi parziali) della pianificazione strategica. La relazione fra questi due livelli non può essere data per scontata, in quanto la loro convergenza non esiste "in natura": non è, insomma, un dato ineluttabile, ma un obiettivo che va problematizzato e governato. E', infatti, piuttosto frequente che i detrattori della pianificazione strategica invocino l'esistenza di strumenti di pianificazione settoriale (soprattutto se corroborati da un fondamento normativo) come conferma della (nel migliore dei casi) non-necessità di uno strumento aggiuntivo, produttore di duplicazioni o di dissonanze. Sarebbe del tutto agevole portare argomentazioni di carattere epistemologico (il dibattito disciplinare è già molto più avanti ed ha abbandonato la pianificazione urbanistica di tradizione al proprio destino) per smentire l'ingenuità e, in certi casi, la pretestuosità di queste obiezioni. Il tema-cardine, tuttavia, rimane non tanto quello del superamento di forme classiche di pianificazione (o, meglio, di approcci analitici datati, i cui dispositivi descrivono stati finali

ipotesi, sostenuti da certezze meramente giuridiche), ma quello della ricerca di correlazioni tra gli strumenti settoriali e di presidio di un sistema di interdipendenze. In questa prospettiva, il piano strategico deve e può ragionevolmente assumere la funzione di “luogo” della coerenza, di punto di convergenza fra linguaggi parziali, riportando la pianificazione di settore ad una funzione più delimitata, più specifica e più incisiva. E comunque subordinata.

In parallelo, va certamente risolta anche la relazione tra la pianificazione strategica ed il sistema di bilanci e controlli, per evitare che le due dimensioni procedano lungo binari paralleli; le soluzioni, in questo caso, appaiono più agevoli da impostare e costituiscono un’opportunità rilevante per delineare un approccio al sistema pianificazione-programmazione-controllo di carattere strategico, superando gli estenuati rituali prodotti da sistemi di controllo gestionale spesso molto raffinati, che, preoccupati di misurare in tempo reale il maggior numero di prestazioni possibili, rinunciano quasi ineluttabilmente ad interrogarsi sulla direzione di marcia.

A questo proposito, si possono formulare alcune ipotesi operative:

- l’introduzione nello statuto comunale della pianificazione strategica come matrice della pianificazione municipale, cioè come fonte che alimenta il sistema di bilanci e controlli, come è stato deciso dal Comune di Trento; ciò consentirebbe di evidenziare la duplice natura del piano strategico come atto unilaterale che l’Amministrazione dà a se stessa e, nello stesso tempo, come atto di natura pattizia;
- l’adozione di metodi e tecniche di controllo strategico, incardinati nelle responsabilità direzionali di Comune e Provincia cui spettano i bilanci e i controlli;
- la creazione di un segretariato permanente (tecnico e politico) di area vasta, che costituisca il supporto tecnico per interfacciare le scelte pianificatorie di comuni, provincia e, in genere, degli enti che afferiscono alla regione funzionale di riferimento (comuni dell’*hinterland*, centri urbani di una più vasta area di appartenenza) e costituisca il presupposto per attivare forme di consultazione strutturate e sistematiche su temi critici.

Partecipazione versus rappresentanza.

La partecipazione è amata o odiata. Invocata o detestata. La partecipazione, in questa stagione, va di moda. Come sempre, nell’approccio ideologico vive il germe del pensiero dogmatico e intransitivo, che rifugge dalle argomentazioni. E’, invece, proprio sul piano delle argomentazioni che appare necessario riportare la riflessione.

Un atteggiamento ostile nei confronti di forme di democrazia deliberativa, nel nome di una democrazia indiretta o rappresentativa, è molto diffuso – per ragioni agevolmente comprensibili, sulle quali ci siamo già soffermati – nelle assemblee elettive, portate a sovrapporre ed a far coincidere le categorie di rappresentanza e di legittimazione democratica. In realtà, soprattutto dopo l’introduzione del sistema maggioritario, dal quale ci si attendeva (forse ingenuamente) una drastica e definitiva risposta alla “fatica di decidere”, si deve dare atto di un’evidenza inaspettata: il maggioritario è un sistema certamente più efficiente per produrre decisioni (è più facile deliberare), ma non è necessariamente più efficace, nella misura in cui – come conferma l’esperienza quotidiana, fatta di smentite e di arrabbiate con molte zeta – decisioni formalmente assunte nelle sedi preposte sono contestate, rallentate, rimesse in discussione e, in ultima analisi, inficiate dalla presa di posizione di tutti quegli interessi che la scorciatoia decisionista non aveva preso in considerazione o aveva cercato di escludere. D’altra parte, viene spesso invocata quale risposta alla complessità del processo decisionale la soluzione tecnicista, come se l’accordo sulla definizione dei problemi fosse un dato sempre e necessariamente oggettivabile e non, come è davvero, l’esito di un

compromesso fra percezioni, aspettative, informazioni, interessi asimmetrici e conflittuali⁴. Dire, insomma, che il governo dovrebbe spettare ai tecnici sarebbe come dire che, a gestire un ippodromo, è necessario chiamare un cavallo.

Un'altra obiezione tipica e ricorrente nei confronti delle prassi partecipative è quella del neocorporativismo, che esprime la preoccupazione, in sé più che legittima, dello sfociare delle dinamiche partecipative in logiche, o in esiti, consociativi. A questa obiezione è agevole rispondere riconoscendo che la rappresentazione degli interessi (la loro "naturale" propensione a riemergere, freudianamente, come il rimosso) è come la strategia: c'è comunque. Può essere esplicita, cioè dichiarata, o emergente, cioè non dichiarata. Ma esiste comunque: la rappresentazione degli interessi avviene in ogni caso nell'arena decisionale: in un'arena codificata e regolata o in uno spazio che riproduce la legge del *far west*. Dichiarare gli interessi coinvolti nella formazione di una decisione consente dunque, nella peggiore delle ipotesi, di renderli espliciti e di controllarli pubblicamente: nella migliore, di negoziarli.

All'estremo opposto si colloca una concezione idealizzata e ingenua della partecipazione, che, considerandola come una frontiera avanzata della democrazia, la assume come un valore in sé e, spesso, fatica ad introdurre nel suo concreto esercizio la logica della distinzione, che permette di coglierne le potenzialità autentiche, ma anche i limiti, e di operationalizzarla secondo modalità appropriate. Vanno associate a questa concezione ideologica della partecipazione derive opportunistiche, come la frequente propensione della politica ad appiattirsi sulle indagini di mercato e sui sondaggi d'opinione, ma anche le rivendicazioni di quanti – associazioni di rappresentanza di interessi, gruppi di pressione, comitati informali, "nymbisti" e fazioni particolarmente vocali, capaci di gestire a proprio vantaggio l'amplificazione mediatica – invocano la crisi di legittimazione della democrazia rappresentativa e tentano di accreditarsi come contropotere, forzando e, in qualche misura, millantando il proprio ruolo rispetto ad alcuni ordini di circostanze: prima di tutto perché, anche ammettendo un certo grado di malessere delle forme tradizionali della rappresentanza politica, queste forme hanno quantomeno ottenuto un consenso diffuso e, soprattutto, un mandato formale a governare; poi perché, di fronte alla crescente complessità della gestione urbana (e, perciò, di fronte all'impossibilità di adottare decisioni che soddisfino il criterio dell'unanimità), il dialogo praticabile tra dimensione politica e dimensione civile non può che essere quello che cerca il punto di convergenza più avanzato possibile fra attori che si propongono di attivare relazioni cooperative o, quantomeno, di ottenere reciproci aggiustamenti: una logica, questa, che esclude di poter tenere in ostaggio ogni singola decisione se contrastante con il proprio sistema di convinzioni o di convenienze (per fare la frittata – ci si passi l'esempio vagamente vernacolare – bisogna rompere le uova); perché invocare un contropotere basato sulle logiche della rappresentanza significa, ancora una volta, fare un'affermazione datata e superata, oltre che intimamente antidemocratica, se si assume che ogni cittadino è, per così dire, il proprietario dei propri problemi, il titolare dei propri interessi, l'arbitro delle proprie convenienze; perché, infine, i problemi (come le soluzioni) non esistono "in natura", ma sono l'esito di una costruzione sociale.

La scelta di campo è, entro questi due estremi, per un'opzione laica: per un *trade off* che considera, da un lato, il momento politico e istituzionale (ed il senso stesso dell'istituzione e della funzione pubblica) come un valore e, dall'altro, attribuisce valore anche alla partecipazione (cioè alla rappresentazione diretta degli interessi), ma, proprio per questo, la considera anche come un progetto. E' l'opzione, ormai sancita sul piano normativo dalle disposizioni comunitarie e dalla riforma costituzionale, per una concezione sussidiaria dell'amministrazione: per un'idea di coamministrazione che, a ben guardare, è entrata nel nostro ordinamento a partire dalla normativa sul procedimento e si è rafforzata nel passaggio da un ruolo finalistico ad un ruolo regolatorio delle

⁴ Quanto detto, evidentemente, non toglie nulla all'esigenza di fornire al dibattito elementi tecnici rigorosi.

amministrazioni pubbliche. E', in breve, l'opzione per il tentativo di dare cittadinanza alla complessità (cioè alla pluralità degli interessi in gioco) e di gestire strategicamente il conflitto; per la ricerca di un punto mediano tra l'efficacia e l'efficienza del processo decisionale; per una concezione in qualche modo premoderna del potere, cioè una concezione pattizia e negoziale della formazione delle decisioni pubbliche.

Optare per la partecipazione *versus* la rappresentanza significa, però, rispettare alcuni canoni irrinunciabili. La partecipazione deve garantire soprattutto equilibrio, cioè deve essere capace di accogliere tutti i punti di vista rilevanti; deve essere strutturata, cioè presidiare i criteri "compositivi", le regole e gli strumenti del sistema di *governance* che intende attivare; deve focalizzarsi su specifici interessi, perché una partecipazione senza contenuti rilevanti, senza una posta in gioco, se anche inizia è destinata a ridursi ad una liturgia ed a concludersi molto rapidamente.

Si pone, a questo punto, un problema che è necessario esplicitare. Se si assume come criterio orientativo quello dell'inclusione dei cittadini nella formazione delle decisioni che li riguardano (e, dunque, il senso della partecipazione come "uso civico", come proprietà collettiva), è necessario formulare ipotesi convincenti circa i criteri di selezione e di convocazione: quali interlocutori (o gruppi di interlocutori) per quale oggetto di confronto. Questo è un problema che riguarda per definizione la pianificazione strategica. Le esperienze realizzate in Italia ne hanno fornito declinazioni differenti. Selezionare, restringere gli interessi in gioco secondo un criterio restrittivo (il termine è usato in senso descrittivo e non valutativo) rende possibile arrivare alla stesura e all'approvazione di un piano strategico in tempi relativamente rapidi. In un momento successivo, è però inevitabile che venga posta con forza, da parte di qualche soggetto politico, l'esigenza di ampliare il circuito partecipativo. Secondo il punto di vista qui sostenuto, non si tratta tanto di spostare avanti o indietro il confine dell'area di inclusione, ma piuttosto, e più esattamente, di selezionare temi, problemi, livelli e forme di interlocuzione, ma anche gli stessi interlocutori, sui quali attivare dinamiche argomentative e negoziali. Ciò permetterebbe di muoversi, trovando un punto di equilibrio per definizione instabile, entro un estremo (quello della selezione arbitraria degli interessi e degli interlocutori) e l'estremo opposto della dispersione assembleare. Si può, quindi, ipotizzare di dare vita a strumenti paralleli, che possono però convergere in un progetto integrato di futuro del sistema locale: ad esempio, esaminando le esperienze più originali che sono venute maturando nel contesto nazionale (ed a livello europeo: non a caso si tratta delle esperienze che vantano una tradizione più accreditata, come Barcellona e Lione), si può cogliere il tentativo consapevole di coniugare la pianificazione strategica e la pianificazione sociale (dilatando significativamente l'ampiezza del termine "sociale") ed altre forme di pianificazione non settoriale, ma tematica. Nel caso della pianificazione sociale, ad esempio, la scala territoriale di riferimento è quella della piazza, del quartiere, della circoscrizione. La dimensione è quella della prossimità, del vicinato, dell'appartenenza. I valori che vengono affermati sono quelli della coesione, dell'integrazione, dell'equità, delle pari opportunità. Gli assi tematici ruotano attorno alle condizioni che generano qualità della vita nel quotidiano. La prospettiva temporale è quella del breve e del medio periodo. L'obiettivo è quello di generare valore sociale. Nel piano strategico, invece, la scala territoriale va dalla dimensione della città nel suo complesso a quella della regione funzionale e delle reti di appartenenza della città. Il tema è quello delle strategie di sviluppo. Il linguaggio è soprattutto quello dell'economia. La dimensione temporale è necessariamente proiettata verso il lungo periodo. I valori sono quelli dell'efficienza e della competitività. Gli assi strategici attualizzano le vocazioni della città come un investimento in senso economico, cioè come fattori che generano valore nel tempo.

In ogni caso, proprio assumendo la metafora della città come arena decisionale aperta, è necessario che un sistema corretto e credibile di *governance* sappia gestire distintamente la relazione tra

differenti e non omologabili tipologie di portatori di interessi: i clienti dei prodotti, dei servizi, delle prestazioni e, in genere, delle utilità che la città fornisce (cittadini, *city user*, turisti); i decisori pubblici, cui spetta l'amministrazione (cioè la regolazione del funzionamento) della città; gli *stakeholder*, cioè i titolari di interessi legati al funzionamento della città (chi vi lavora, chi vi produce, chi vi genera valore); gli *stockholder*, ovvero i titolari delle rendite; le burocrazie professionali, soprattutto pubbliche, in quanto portatrici di ruoli non delegabili e di particolari valori; i partner esterni, cioè altri livelli di governo, altre città, investitori e, in genere, soggetti che apportano servizi pregiati o competenze rare di interesse generale.

Questo approccio consente di “tenere insieme”, da una parte, un obiettivo di massima inclusione e, dall'altra, l'esigenza di aprire l'arena decisionale secondo un assetto variabile, vale a dire secondo le geometrie di volta in volta più adatte o più legittimate ad esprimere, ad elaborare ed a negoziare gli interessi in campo. Le proposte che vengono formulate hanno un carattere sistemico (in due casi) o procedurale (nel terzo caso). Alcune ipotesi operative sono legittimate da queste premesse:

- dare vita ad un *Urban Center*, mutuando la matrice e adattando le concrete esperienze avviate in alcune città italiane, dove questi strumenti, non a caso, sono legati da una relazione di necessità con i processi di pianificazione strategica, rappresentandone un tratto costante (Pesaro, Torino, Firenze, Trento); si tratta di strumenti di “manutenzione” del processo di pianificazione strategica, che permettono di tenere aperti i canali di consultazione sia sui grandi scenari della trasformazione urbana, sia sul normale metabolismo che definisce l'evoluzione della città⁵;
- procedere all'elaborazione di un Piano (di politica) sociale (inteso come piano per la qualità della vita), che superi le finalità e le logiche del Piano di Zona previsto dalla legge 328/2000 e si accrediti come strumento parallelo e integrante di un disegno di pianificazione urbana focalizzato sulla natura della città come struttura di erogazione di servizi e di luogo delle relazioni; si richiamano, a questo proposito, le sperimentazioni avviate in alcune città, tra cui Roma, Trento, Genova e Bolzano;
- ripercorrere criticamente e, se necessario, aggiornare o riformulare il sistema di *governance* territoriale, esplicitando (al livello di amministrazione di sistema) i criteri per l'individuazione ed il coinvolgimento degli interessi di volta in volta rilevanti e le strategie di gestione della partecipazione (organi, compiti, regole di rappresentanza, forme di esercizio del potere).

Il piano come processo

Un tratto che merita una riflessione approfondita è quello che considera il piano come “contenitore” di progetti piuttosto che come processo in divenire. Considerare le singole misure come “unità minime di governo” del piano strategico è per molti versi corretto, e certamente inevitabile, ma comporta il rischio di sottostimare, anziché valorizzare, la natura processuale di questo strumento. Ci riserviamo di sviluppare più avanti, in sede di commento conclusivo, questo concetto e ci limitiamo a pochi cenni per avanzare alcuni suggerimenti di contenuto e di metodo:

- sul piano dei contenuti, un obiettivo al quale si ritiene vada data cittadinanza è quello di negoziare l'eventualità di rielezionare le priorità del piano⁶ oppure, al contrario, di

⁵ Una precisazione della possibile missione dell'Urban Center può essere riassunta citando un passaggio del disciplinare istitutivo dell'Urban Center di Trento: “Il Laboratorio urbano... intende contribuire alla promozione della cultura della città e al dibattito sulle trasformazioni urbane, ... ad una equilibrata e partecipata relazione fra governo e consenso nella formazione decisioni pubbliche, ...(e proporsi) come strumento per migliorare la qualità e l'effettività del processo decisionale pubblico, valorizzando, attraverso forme partecipative, la sua stessa complessità”.

⁶ Non si tratterebbe di rimettere in discussione gli equilibri raggiunti e le intese formalizzate, ma piuttosto di concentrare l'attenzione e l'operatività su un nucleo più circoscritto di azioni cruciali, necessariamente anche nuove, scelte sulla base di criteri da negoziare *a priori*: il loro peso specifico, la loro urgenza, il loro grado di condivisione, la loro capacità di produrre discontinuità, il loro potenziale generativo, il loro valore simbolico.

considerarne l'impostazione generalista come un valore da ribadire; va detto, in ogni caso, che l'assunzione del divenire come dato strutturale della pianificazione giustifica la possibilità, e probabilmente l'esigenza, di ridiscutere la *vision* del Piano e i suoi obiettivi strategici per aggiornarli a nuovi e diversi orientamenti politici e programmatici;

- sul piano del metodo, si ritiene che il nucleo di monitoraggio e valutazione, istituito come strumento permanente di accompagnamento dell'implementazione del Piano, sia un presupposto estremamente solido per rafforzare una funzione di controllo strategico (da socializzare con gli attori coinvolti nell'amministrazione di sistema), necessaria per aggiornare costantemente gli scenari e per riposizionare le strategie, oltre che per aggiornare la valutazione dell'impatto, non solo economico, prodotto dall'attuazione del piano sul posizionamento competitivo del sistema locale; il nucleo di monitoraggio e valutazione dovrà svolgere anche un'attività di *benchmarking*, che consenta di supportare il processo di attuazione del piano mutuando esperienze eccellenti realizzate in altri contesti.

Amministrazione di sistema

Un ulteriore nodo critico è costituito dalla scelta dell'amministrazione di sistema ritenuta più idonea per accompagnare il percorso di aggiornamento e manutenzione del piano strategico. Va rilevato, a questo proposito, come le esperienze italiane e internazionali proponano soluzioni differenziate, che si muovono, schematicamente, fra due opzioni: quella dell'agenzia, cioè di un soggetto terzo rispetto agli enti che sottoscrivono il piano, e quella della funzione, cioè dell'internalizzazione della titolarità o della regia del processo, normalmente da parte dell'attore che lo ha promosso. Quale la soluzione migliore? Rispondiamo come fanno spesso gli economisti: dipende.

In una certa stagione, si dava quasi per scontato che fosse coesistente al processo di pianificazione strategica la creazione di un soggetto esterno, terzo, indipendente, deputato alla sua attuazione. Questo *a priori* ha spesso anteposto l'infatuazione per le formule e le soluzioni di ingegneria istituzionale ad una corretta definizione del problema. A questo riguardo, facciamo nostra ed applichiamo per analogia la definizione più "inglese" che un autore inglese⁷ dà del *new public management*: "E' il tentativo di sostituire alla presunta inefficienza del pubblico la presunta superiorità del mercato". Applicata all'ambito che qui più direttamente interessa, la soluzione dell'agenzia, importata acriticamente, è talora dovuta soccombere al pregiudizio indimostrato di una fisiologica superiorità della soluzione privatistica (considerata più snella, più manageriale, più bionda e con gli occhi più azzurri) rispetto alla soluzione pubblicistica o comunque interna.

Non vi è dubbio che, in alcuni casi, vi fossero le condizioni, tutte e ciascuna, per affidare ad una soggettività nuova e, soprattutto, esterna rispetto agli attori della scena locale, il compito di reiterare, di accompagnare, di monitorare, di stimolare il processo di pianificazione nella sua fase più delicata, a valle del momento della sua formale adozione. Fra i casi internazionali, ci limitiamo a citare quello di Barcellona. Fra i casi italiani, quelli di Torino (con la costituzione dell'associazione Torino Internazionale) e, più recentemente, di Firenze. La soluzione esternalizzata, l'agenzia, ha evidenziato vantaggi e svantaggi. Fra i primi, in particolare, la possibilità di trovare un punto di equilibrio nelle situazioni dove era obiettivamente prevalente la dimensione sovracomunale o metropolitana. Secondo il sommesso parere di chi scrive, prevalgono (ai punti, se non per ko alla terza ripresa) i secondi, soprattutto per i maggiori oneri dovuti al normale metabolismo del nuovo soggetto e, ancor più, all'endemica difficoltà a farsi riconoscere

⁷ Si tratta di Michael Power. Il testo è "La società dei controlli", pubblicato in Italia da Edizioni di Comunità. Dato il carattere della citazione, non è inserito in bibliografia.

come soggetto co-specifico, e non come corpo estraneo o, al limite, come virus, da parte delle amministrazioni pubbliche.

Fra i piani strategici che possono essere valutati sotto il profilo della loro stato di attuazione (non ancora moltissimi in Italia), altri – citiamo i casi di Pesaro e Trento – hanno optato per la soluzione interna, che coincide con l'affidamento dell'implementazione agli apparati (o all'evoluzione degli apparati) che avevano presidiato la fase progettuale. La linea di demarcazione non riguarda il ruolo prevalente assunto dalle municipalità nell'avvio del processo di piano, trattandosi di una costante nel panorama nazionale. Non a caso invece, a nostro avviso, si tratta di città che condividono alcuni elementi distintivi: sono capoluoghi di media dimensione; sono situazioni nelle quali le burocrazie professionali hanno avuto un ruolo trainante; sono contesti nei quali si riscontrano situazioni che, secondo un aforisma di Achille Ardigò, definiscono “la territorialità locale come problema”: il paradosso, in altre parole, secondo il quale alla prossimità fisica di taluni soggetti corrisponde la loro estraneità comunicativa, cioè la difficoltà a fare rete, a fare sistema, a stabilire forme di relazione cooperativa.

La soluzione che pare più vicina ad una meditata “medietà” risultante dall'analisi delle situazioni nazionali più consolidate – e, in termini più astratti, ad un obiettivo strumentale ma anche strategico di evitare la duplicazione delle strutture e di favorire l'integrazione delle funzioni – suggerisce di:

- escludere la creazione di un'agenzia *ad hoc* e attivare una responsabilità direzionale interna compartita tra Comune ed altri eventuali livelli istituzionali, a supporto e in strettissima relazione con le istanze (rispettivamente politiche, tecniche, scientifiche) di indirizzo e di accompagnamento eventualmente già costituite (il Comitato strategico e il Nucleo di monitoraggio e valutazione), senza trascurare il ruolo, imprescindibile e non delegabile, di una *leadership* autorevole;
- ipotizzare la costituzione di un *board* internazionale: una sorta di comitato di referenti e garanti, che potrebbe svolgere funzioni plurime, la cui concerta attivazione o la cui accentuazione dovrebbero fare seguito ad un approfondimento e ad una progettazione esecutiva che ne definiscano anche la composizione. Un elenco aperto di funzioni possibili comprende attività di rappresentanza (*testimonial* della città e del territorio e delle relative vocazioni), di supporto all'attività di *benchmarking*, di correlazione e scambio con esperienze eccellenti di *marketing* territoriale che possano “vendere” il valore-città e le specificità locali;
- attivare o potenziare una funzione di *management* di progetti, di norma già prevista nella configurazione delle singole misure, che garantisca alle iniziative progettuali una sorta di corsia preferenziale, anche individuando figure di leader o di responsabili “di cantiere”, attivando unità organizzative di scopo, tavoli di concertazione su obiettivi selezionati ed a scadenza e adottando modalità mirate e semplificate di gestione amministrativa (conferenze di servizi, accordi di programma, regolamenti finalizzati);
- rafforzare il profilo comunicativo del piano strategico, attraverso un costante aggiornamento dei flussi informativi e un piano di comunicazione mirato; può essere opportuno anche attribuire selettivamente il marchio del Piano strategico alle azioni che ne danno attuazione o siano coerenti con il suo disegno complessivo e adottare, soprattutto nei rapporti fra enti pubblici, un sistema articolato di protocolli formalizzati, finalizzati non solo e non tanto alla definizione di obiettivi (al che cosa), ma alla ricerca di soluzioni e all'abbreviazione dei procedimenti (al come).

6. Conclusioni

Riteniamo di richiamare innanzitutto, nell'introdurre alcune riflessioni conclusive, un assunto cruciale nelle ipotesi implicite di questo lavoro: il riferimento all'attuale fase di transizione della missione degli enti territoriali, sollecitati ad assumere il ruolo di "agenzie di sviluppo" locale. La pianificazione strategica è stata ritenuta (e sperimentata come) uno strumento adatto per interpretare questa nuova domanda di ruolo, definita da qualche analista come passaggio dal "comune-soggetto" al "comune-funzione", e per riconfigurare le prerogative che appartengono allo "statuto" di ciò che è pubblico o, in ogni caso, concorrere 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, abituata a lavorare su tempi lunghi ed in quadri di riferimento relativamente stabili e garantita dalla natura impositiva dello strumento stesso. Queste stesse circostanze hanno stimolato la sperimentazione di approcci in grado di ridurre il tasso di incertezza o, se vogliamo, di "dissonanza cognitiva" e, 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 e dei gruppi sociali, in quanto portatori di interessi, nella formazione delle decisioni che li riguardano (Camagni, 2000).

Attraverso queste logiche e queste prassi, che non hanno nulla a che vedere con forme consultive di carattere decorativo ed eventuale, possono realizzarsi processi di produzione di senso, in grado di generare un valore immateriale in forma di:

- capitale intellettuale, attraverso la definizione condivisa dei problemi sul tappeto e delle poste in gioco;
- capitale sociale, con la creazione di relazioni fiduciarie di natura non corrispettiva, ma "generativa", cioè capace di creare un'utilità complessiva maggiore della somma delle utilità parziali prodotte;
- capitale politico, in forma di "prove tecniche di dialogo" e di alleanze spendibili fra differenti attori e differenti configurazioni di convenienze (Balducci, 2000).

D'altra parte, riteniamo necessario distinguere, nel tentativo di generalizzare l'analisi di situazioni specifiche e situate, ciò che attiene alla irripetibilità del *genius loci* da ciò che, invece, attiene (se non allo statuto metodologico) a quella che sembra essere la declinazione prevalente dell'attuale famiglia di piani strategici urbani in Italia.

Secondo una corrente di pensiero cui chi scrive aderisce, la pianificazione in genere (e curiosamente anche la pianificazione strategica) sconta quello che qualche autore ha definito un problema di "platonismo"⁸. Parlare di "peccato di platonismo" a proposito di pianificazione significa riconoscere

⁸ Lo spunto è stato fornito da Giovanni Fosti. Il riferimento (senza voler forzare l'applicazione dell'analogia) è alla tesi fondamentale del pensiero platonico, contenuta nel racconto del Mito della caverna, secondo il quale la realtà è, per così

l'irriducibile propensione a considerarla come un feticcio, come una chiave di accesso ad una realtà perfetta: in definitiva, come utopia: è la pianificazione che “dà le dimissioni” dal “qui ed ora” e rinuncia, perciò, a governare le dinamiche attuali, inseguendo l'ossessione illusoria, come avviene nella sintomatologia di talune ostinate nevrosi, di tenere sotto controllo la realtà tutta. L'esperienza quotidiana si incarica di smentire questa convinzione, un po' ingenua e un po' arrogante, e svela la fragilità dei suoi presupposti, correndo però il rischio di lasciare spazio e quasi di legittimare il fatalismo, la rassegnazione e la “caduta del desiderio” nei confronti della possibilità stessa di esercitare una forma proattiva di governo dei processi. La pianificazione strategica insomma, per quanto fastidioso possa essere, vive nel mondo delle ombre e non nel mondo delle idee.

In realtà, l'imbarazzo che normalmente accompagna l'attuazione dei piani può essere espresso in modo più esplicito ricordando quelli che potremmo definire i due paradossi dell'implementazione. Da una parte, la constatazione della difficoltà a innescare le dinamiche ed a realizzare gli obiettivi pianificati; il concetto-chiave, secondo i teorici dello *strategic management*, è quello della relazione non presidiata tra la strategia dichiarata (il piano) e la strategia emergente, che definisce il posizionamento di fatto; la risposta, secondo questa linea di pensiero, sta nel passaggio dalla dimensione del *planning* alla dimensione del *management*, che permette di limitare la definizione della strategia alla produzione di scenari e si concentra sul governo dei processi. Va registrato, d'altra parte, anche il paradosso che potremmo definire dell'implementazione involontaria o inerziale, che riflette, in fondo, la medesima intuizione (vale a dire l'esistenza di una strategia emergente). E' il paradosso secondo il quale le strategie previste dal piano si realizzano comunque, “a prescindere” (come diceva Totò), cioè indipendentemente dall'esistenza di un piano. Come dice un proverbio spagnolo, “non è il canto del gallo che fa sorgere il sole”. Secondo questa prospettiva, il piano strategico, nella migliore delle ipotesi, diventa la cornice, il quadro di coerenza, la razionalizzazione *ex post* di tendenze comunque in atto nel contesto che si vorrebbe (e ci si illude di) pianificare.

Sfumando l'eccessiva radicalità delle posizioni descritte e riconoscendo l'inevitabile schematicità della descrizione, ci sembra necessario ritornare su quello che è – secondo il nostro “basso continuo” – il punto-cardine di un'esperienza pianificatoria consapevole ed efficace: l'attribuzione di centralità non tanto al momento del “montaggio” del piano, ma a quello della sua concreta attuazione, sia in chiave relazionale (“la cosa più importante non è il progetto, ma l'insieme di procedure con le quali gli attori interagiscono”, Ciciotti, 2000), sia in chiave fattuale e operativa.

Avvicinando questo schema interpretativo alla specificità dell'esperienza analizzata, e discutendo alcuni possibili registri sui quali intervenire, va dunque detto, prima di tutto, che le leve presentate nel paragrafo precedente vanno collocate in maniera differenziata nel rapporto tra figura e sfondo: hanno, in altre parole, pesi specifici del tutto differenti. Volendo far risaltare alcune, poche, figure su uno sfondo non lontano, riteniamo che un obiettivo prioritario – facilitato dal rigore metodologico di un'esperienza, qual è quella indagata, che rimane esemplare, e dalla presenza delle necessarie condizioni di contesto (consenso dichiarato, competenze eccellenti, motivazioni) – sia innanzitutto quello di puntare ad una conferma del quadro complessivo degli assi strategici e degli obiettivi e non, invece, di riselezionarli alla luce di alcuni criteri (le azioni che possono avere un peso relativo maggiore nel rafforzare la competitività del sistema locale, un più elevato grado di condivisione, una più forte capacità di innesco di dinamiche generative, un particolare significato simbolico), che otterrebbero come risultato inevitabile quello di delegittimare il consenso costruito attorno a questi stessi contenuti. Va da sé che dovrà essere rafforzata la funzione di *management* di progetto. Un secondo obiettivo prioritario, affidato ad una più esplicita e legittimata amministrazione di sistema, è quello di garantire la continua “riproduzione” della capacità di

dire, divisa su due piani: da un lato, la realtà empirica, spazio-temporale e, nella concezione del filosofo greco, fuggevole e illusoria; dall'altro lato, la realtà vera, fatta di idee eterne, non immediatamente accessibile all'esperienza.

leggere il posizionamento del sistema territoriale di riferimento; di anticipare, sulla base di scenari condivisi, le traiettorie più promettenti; di “stare sulle relazioni”, cioè di riattivare costantemente e in modo mirato i circuiti di pattuizione e di cooperazione. Un terzo obiettivo dovrebbe essere quello di estendere la logica strategica ai diversi strumenti e ai diversi livelli di pianificazione e di presidiare – superando la tradizionale estraneità tra discipline, saperi e linguaggi e le inevitabili asimmetrie tra differenti ed autonomi livelli di governo – il sistema delle interdipendenze fra strumenti settoriali e le correlazioni ad assetto variabile entro una medesima regione funzionale e nel sistema più allargato delle appartenenze in cui il sistema-città è inserito.

Per finire, la scelta di campo che gli amministratori di sistema del piano strategico di *** possono adottare si colloca – sia pure in modo non immediatamente prescrittivo né perentoriamente urgente, ma certamente conciliabile, soprattutto in una fase di transizione – tra due posizioni in ultima analisi alternative: tra la scelta di introdurre dei correttivi nell’attuale configurazione, assumendola come data; e la scelta di metterla in discussione e di passare, per così dire, ad un altro piano di realtà, focalizzando l’attenzione, a partire dagli scenari prodotti e condivisi nel percorso di elaborazione fin qui condotto e dalla “biochimica” delle relazioni costruita nei momenti di pattuizione, sulla costante rilettura del posizionamento del sistema locale e sul governo delle strategie. In altre parole, riteniamo che l’opzione vada posta tra un modello, forse prevalente nell’attuale fase delle politiche di sviluppo urbano in Italia (caratteristico di un novero, in crescita, delle città con piani strategici), che “consolida” le strategie in un documento di prospettiva; ed un modello (emergente in contesti metropolitani – Milano e Genova in primo luogo – e regionali, come nel caso del Friuli), che punta, invece, a governare pochi e rilevanti *driver* del cambiamento ed a cantierare grandi progetti di trasformazione. La prima opzione è forse più attrezzata per governare uno sviluppo complessivo ed equilibrato, capace di coniugare le ragioni dell’economia, quelle della società e quelle dell’ambiente; la seconda sembra più idonea a generare discontinuità ma, probabilmente, anche più portata a tollerare disequaglianze. Sarà il futuro a dire quale delle due (piano strategico o agenda strategica) si sarà rivelata la più efficace. A patto, naturalmente, di crederci davvero. La mancanza di una forte intenzionalità non avrebbe, infatti, alcun correttivo né alcuna terapia.

7. La pianificazione strategica tra tecnicismo e retoriche (qualche riflessione in forma di appunti)⁹

Questo paragrafo si propone di esplicitare e di discutere, in forma di schizzi e *flash*, alcuni assunti fondamentali dell’intero lavoro, alcune ipotesi più o meno implicite e l’idea stessa di razionalità che informa la nostra concezione di pianificazione strategica. Propone, dunque, alcune riflessioni solo in apparenza eccentriche, ma in realtà indispensabili per decodificare le scelte di campo che ispirano le tesi interpretative e le proposte concretamente formulate.

Ha ancora un senso parlare di implementazione?

E’ stato detto (a proposito dell’esperienza-paradigma di Barcellona) che “un piano strategico non si scrive: si fa”. Questa espressione coglie, in termini del tutto intuitivi, un dato essenziale delle forme di pianificazione evoluta: il loro accento sulla concretezza, sull’operatività, sulla certezza del fare: il loro essere piani di azione: piani che si propongono e si configurano come attivatori di processi, non

⁹ Questo paragrafo è stato liberamente adattato da altri testi redatti dall’A.

limitandosi a prefigurare (come nel caso dei piani urbanistici di tradizione) uno stato finale ipotetico, ma ricercando attivamente le forme negoziali, le sinergie, la “biochimica” per tradurre gli orientamenti programmatici in trasformazioni.

Affermare che un piano o un programma complesso sono realizzati per essere tradotti in pratica può sembrare una banale tautologia. Ma fino ad un certo punto. E’ appena il caso di ricordare la celebre affermazione di Pressman e Wildavsky, che, in un testo classico, ebbero a dichiarare che ciò che suscita meraviglia, nell’attuazione dei piani, non è tanto il fatto che non funzionino, ma proprio il fatto che funzionino. In realtà, il processo di costruzione dei piani non si conclude con la loro stesura e la loro formale adozione, perché questo passaggio si colloca in una posizione intermedia: come *terminus ad quem* di un percorso diagnostico e progettuale e come *terminus a quo* di un iter convenzionalmente definito come “implementazione” del piano o del programma. Questo assunto basilare va recuperato e ribadito con forza, in quanto non solo l’efficacia, ma la credibilità stessa del processo di pianificazione non può che essere verificata e misurata sulla sua capacità di produrre discontinuità, di generare cambiamento.

E’ il caso di mettere un accento forte, a questo proposito, sul carattere processuale dell’*iter* di pianificazione: un percorso che – individuando uno scenario futuro e atteso o desiderato a partire dalle rappresentazioni parziali degli attori che sono coinvolti nella sua elaborazione – permette, quando funziona, di “virare al positivo” (in termini di pattuizione cooperativa) l’approccio per definizione sommario e settoriale, se non apertamente conflittuale, con il quale i singoli partecipanti vi si accostano. Questo significa che il fattore autenticamente generativo di questo meccanismo, cioè la sua capacità di produrre valore aggiunto, non sta tanto nella capacità di individuare assi, obiettivi, strategie (da questo punto di vista tutti i piani strategici hanno fra loro una somiglianza quasi preoccupante), quanto nella capacità di promuovere processi cooperativi. Il valore aggiunto dei piani “evoluti” va sorpreso nella loro non scontata capacità di generare fiducia fra gli attori che vi prendono parte (Fazzi, 2004 a); e di costruire, a partire da questo legame fiduciario, processi di sviluppo che possono seguire (ed inevitabilmente seguiranno) dinamiche anche inattese, imprevedibili, frattali rispetto ad un disegno preordinato e ordinato. In questo senso, per un piano di nuova generazione, lo scostamento dagli obiettivi formalmente previsti non solo non rappresenta una smentita della sua coerenza e della sua tenuta, ma costituisce anzi un’eventualità da tutelare come valore, tenendo conto dell’occorrere della variabile-tempo (cioè, soprattutto, delle modificazioni nel contesto di riferimento) e ripristinando i circuiti partecipativi dai quali erano emersi gli indirizzi e i contenuti da ridefinire, da aggiungere o, se il caso, da accantonare. Da questo punto di vista, il piano rappresenta una forma di apprendimento progettuale e organizzativo: una forma di “intelligenza” del contesto nel quale si interviene e, dunque, richiamandoci ad una definizione di intelligenza mutuata dalla psicologia differenziale, esprime la capacità di adattamento creativo ad un contesto mutevole, che presuppone un continuo riallineamento delle intenzionalità e degli obiettivi.

Questa convinzione è coerente con una declinazione delle strategie e delle politiche di sviluppo in chiave necessariamente locale e “situata”, cioè legate da una relazione di necessità al contesto in cui si realizzano. Come afferma Dani Rodrick a proposito delle politiche che promuovono la crescita, “Esse tendono ad essere strettamente legate al contesto. (Sui loro effetti) siamo in grado di fare solo poche generalizzazioni...Un approccio alternativo (è quello di) esaminare il progetto di fondo che ha caratterizzato strategie di crescita di successo. Questo significa allontanare lo sguardo dai singoli componenti...per concentrarsi su come questi siano stati combinati”.

Da queste premesse è possibile derivare almeno un corollario: l’esigenza di superare l’illusione che la fase attuativa, convenzionalmente definita di implementazione, possa ridursi nel consegnare un progetto complesso ed elaborato secondo codici innovativi ad una razionalità datata, sinottica, di

tipo mezzi-fini, incoerente con quella assunta a riferimento nelle fasi antecedenti: quasi che – una volta configurato uno scenario condiviso – sia possibile e sufficiente affidarne la traduzione (intesa come realizzazione pedissequa, come compito, come procedura) ad un apparato esecutivo imparziale, asettico, inflessibile. La letteratura più avveduta ha colto /e il dato empirico desunto dalla quotidianità ha definitivamente smentito/ questa ingenuità, che non regge alla prova dei fatti né sul piano cronologico, né sul piano logico. Non si tratta solo di dare atto che, nei piani strategici, opzioni di forte prospettiva convivono con misure già fortemente operative, ma anche (soprattutto) di considerare che la maggior parte delle azioni previste ha natura partenariale, cioè deriva da interazioni e rinvia ad interazioni dalle quali potrà realizzarsi non solo (e non tanto) la puntuale esecuzione delle intese o degli impegni previsti, quanto piuttosto la riattivazione sistematica di relazioni comunicative, di interazioni sociali, che produrranno efficacia a partire dalla attivazione o dall'adattamento (o, al limite, anche dalla smentita e dalla riformulazione) dei contenuti precedentemente concertati. Infine, si tratta di considerare il limite intrinseco della pianificazione come illusione di preordinare e di controllare comportamenti e decisioni: un'illusione che avanza “pretese eccessive in merito alla capacità di prevedere la realtà e di trovare soluzioni ai problemi” (Fazzi 2004 b).

Questa natura processuale del piano strategico, il suo essere cioè un cantiere, una struttura in continuo divenire, rende problematico il concetto stesso di implementazione (se a questa parola diamo il significato di mera esecuzione di procedure definite una volta per tutte). Appare più plausibile parlare di “manutenzione” e di continua ri-produzione di senso e di contenuti del piano stesso, a partire dal presidio di singole strategie in grado di produrre effetti non reversibili.

Rimettere al centro la valutazione

L'Amministrazione pubblica italiana sconta una sedimentata attitudine al formalismo: un'attitudine al controllo delle procedure piuttosto che al raggiungimento dei risultati e al rispetto della norma come valore in sé. L'enfasi che viene posta sulle nuove forme di controllo, se pure ha superato in buona parte, e forse definitivamente, ogni eccesso in senso legalistico, sembra qualche volta reiterare, facendola rientrare dalla finestra, quella stessa distorsione che si era creduto di allontanare dalla porta: il controllo, in altre parole, si è spostato da una dimensione esclusivamente giuridica ad una dimensione contabile, trovando nelle tecniche di controllo di gestione (ed in una loro malintesa e accanita interpretazione) l'espressione più ricorrente e, per certi aspetti, compiuta e compiaciuta.

L'enfasi che viene attribuita ai concetti di efficacia (intesa come capacità di raggiungere gli obiettivi fissati) e di efficienza (intesa come capacità di utilizzo razionale delle risorse disponibili) non risolve e non soddisfa un'esigenza più profonda e sostanziale. La cultura del controllo (o la sua percezione più corrente e meno problematizzata) rischia di risolversi né più né meno in un pregiudizio comunemente accettato perché ha la forza rassicurante del numero e della sua “magica” scientificità. Ma tutto questo – un'idea di controllo di tipo intrinsecamente ispettivo, fiscale, sanzionatorio (che chi scrive considera, in certe manifestazioni degenerative, una forma gratuita e immotivata di malvagità) – rischia di allontanare ancora di più la cultura (e l'urgenza) della valutazione: un concetto, questo, che rinvia ad un'attribuzione di significato e va, dunque, riportato al piano discorsivo e qualitativo dallo slittamento di senso che spesso l'ha trascinato e tenuto in ostaggio sul piano esclusivamente quantitativo. Soprattutto, presuppone che questa attribuzione di senso venga operata tenendo conto dei punti di vista (cioè delle razionalità, delle intenzionalità, delle percezioni parziali) degli attori a vario titolo coinvolti nel processo di pianificazione (Rullani, 2004). Lo schema pianificazione-programmazione-controllo, secondo la tesi qui sostenuta, prende le distanze da un'idea di controllo come ispezione e si schiera per un'accezione di controllo come

guida, come “navigatore satellitare”, come mappa. E, soprattutto, afferma la necessità di interrogarsi sulla pertinenza, l’impatto, l’effettività, la plausibilità degli esiti di un disegno di pianificazione, lasciando spazio alla valutazione nel suo significato etimologico di accertamento o attribuzione di valore.

Esiste uno “spettatore imparziale”?

Ne deriva una conseguenza, strettamente correlata all’impostazione che fa da sfondo a questo lavoro: un pensiero capace di interrogarsi sui propri presupposti, sui propri obiettivi, sui propri esiti (in breve, di interrogarsi su di sé) esclude che possa esserci un approccio oggettivo, cioè imparziale, neutrale, slegato dai criteri, dai punti di vista e, perché no?, anche dalle distorsioni introdotte dagli attori parziali, cioè da tutti gli interlocutori che, a vario titolo, sono coinvolti nel processo della valutazione e della costruzione di senso. Un’impostazione che volesse inseguire il mito di una imparzialità “scientifica” rischierebbe, di fatto, di perdere per strada la ricchezza di molteplici apporti e di non saper gestire i veri passaggi critici del processo di valutazione. Detto altrimenti: si rischierebbe di ridurre e di banalizzare la complessità invece che di considerarla, e di gestirla, come un valore. Ciò non toglie che questa molteplicità di intenzioni e di “sguardi” su un medesimo oggetto non possa essere ricondotta ad alcuni elementi comuni, cioè ad una griglia di dimensioni, di fattori critici, di mappe cognitive, di parametri e di indicatori, che permetta di acquisire un linguaggio condiviso (vale a dire di andare oltre alla pur meditata espressione di sensazioni o di percezioni individuali) e un terreno non arbitrario di analisi, sul quale confrontare le differenze di accento e di significato fra i diversi punti di vista e rendere ogni esperienza paragonabile con esperienze analoghe. E’ il tema, mutuato dalla meno nota delle metafore di Adam Smith, dello spettatore imparziale, cui R. Boudon ha dedicato riflessioni di particolare pregnanza analitica ed estremamente promettenti sul piano euristico.

In alcune esperienze (sia pure ancora con un’attitudine sperimentale e non ancora compiutamente codificata) hanno cercato di adattare le categorie ed i linguaggi e di mutuare le tecniche della valutazione strategica, sollecitando gli attori del processo di pianificazione ad interrogarsi su un *set* di dimensioni che si propongono di sviluppare livelli differenti e complementari di riflessione:

- quello dell’effettività dei risultati (intesa come efficienza ed efficacia);
- quello dell’impatto dell’attuazione (dal punto di vista della qualità dei risultati, della loro appropriatezza, della loro equità);
- quello della ridefinizione degli assunti impliciti della pianificazione, del riallineamento coerente dei suoi obiettivi e della riformulazione della loro gerarchia di priorità.

Si tratta, come è agevole constatare, di un taglio incompatibile con un approccio che non sia discorsivo, critico, partecipato; di un taglio che certamente può e deve basarsi anche su elementi di carattere quantitativo, senza però attribuire ad essi alcuna pretesa o valore di “oggettività”; di un taglio che smentisce la logica della pianificazione come costruito sequenziale e lineare ed accetta come opportunità un incedere che accolga gli imprevisti, le smentite, l’irriducibile soggettività dei giudizi.

Pianificazione strategica o pianificazione per strategie?

Merita accennare ad una distinzione (in apparenza solo terminologica) tra pianificazione strategica e pianificazione per strategie. L’esistenza di un piano strategico può, in termini generali e astratti,

mascherare paradossalmente l'assenza di un pensiero autenticamente strategico, mentre città che non si sono date piani strategici sono state capaci di governare le traiettorie del proprio sviluppo attraverso strategie, interpretando un ruolo di governo locale che elabora scenari condivisi, sostiene la produzione di capitale sociale, innova gli strumenti di pianificazione e le logiche di intervento. Per molte ragioni, l'orientamento verso modalità di governo strategico del cambiamento (piuttosto che piani strategici veri e propri) appaiono essere, secondo la nostra opinione, la più probabile "evoluzione della specie". L'idea-guida che ispira questa convinzione e questo orientamento sottolinea la necessità di passare dalla centralità del disegno di pianificazione (cioè dall'enunciazione della strategia) alla centralità del governo delle strategie: significa, in altre parole, stare sui processi, considerando la pianificazione come una traiettoria non lineare, ma ricorsiva, più simile (considerata come strumento per orientarsi nella complessità e nell'incertezza) ad una bussola che ad una mappa dettagliata; molto più vicina, se fosse un gioco, ad una partita a scacchi o ad una partita di carte (dove è maggiore, se non prevalente, la componente aleatoria) che ad un *videogame*.

Un'ulteriore sottolineatura riguarda quella che potrebbe essere una nuova, possibile evoluzione, anche a breve termine, della pianificazione strategica: una prassi che, nel contesto italiano, ha interessato in prevalenza città di media dimensione che si sono interrogate sul proprio profilo, lasciando su uno sfondo non remoto, ma non sviluppando compiutamente, il tema – cruciale nella dialettica di cooperazione e competizione tra territori – delle reti partenariali di città in un gioco di suddivisione e specializzazione di funzioni rare o eccellenti all'interno di aree vaste, di territori intermedi, di regioni "funzionali". Riteniamo che questo aspetto costituisca uno degli sbocchi più promettenti per una evoluzione creativa della pianificazione strategica, proprio e soprattutto a partire da città che hanno adottato o stanno dotandosi di questo strumento o per città che si accostano ad un piano strategico di seconda generazione.

Una questione di razionalità

Una città è il luogo nel quale si concentrano e si differenziano funzioni. Lo è sempre stato. Lo è per definizione. Sostenere che il tema dell'equipaggiamento urbano, dei caratteri prestazionali della città è al centro dell'agenda dei decisori pubblici e dei programmi di trasformazione e amministrazione delle città significa fare un'affermazione per certi versi retorica. Ma per altri versi no, perché questa centralità della domanda di servizi e di prestazioni va messa in relazione alla crescente complessità della pianificazione, della gestione e della manutenzione urbana. Una complessità che caratterizza l'attuale fase di transizione, le cui traiettorie definiscono cambiamenti strutturali, non reversibili, relativi all'assetto demografico e al ruolo economico delle città, sempre più orientate verso un'economia della conoscenza. Sono traiettorie che si riferiscono alle crescenti criticità che riguardano il valore d'uso delle città, in termini di mobilità, di sicurezza, di effettività dell'accesso alle prestazioni e alle opportunità, di ambiente urbano; all'esigenza di correggere certi "errori ortografici" di un passato anche recente, che qualche volta ha prodotto, più che una trasformazione delle città, la loro metastasi; alla difficoltà, da parte del potere politico, a produrre e tradurre decisioni.

Le città esprimono una nuova domanda di efficienza, una nuova domanda di equità, una nuova domanda di qualità. Una richiesta che va messa in relazione, da una parte, al ruolo sempre più pronunciato che le città vengono assumendo come soggetti della cooperazione e della competizione territoriale e, dall'altra, all'evoluzione dei paradigmi di *welfare*: obiettivi nei quali si riassumono, in estrema sintesi, risposte ad una domanda di maggior efficienza dei sistemi urbani, ma anche di maggiore equità e di democrazia delle città come strutture di convivenza. Il dibattito disciplinare

attuale e alcune sperimentazioni in corso hanno saputo mettere a tema questa materia e registrare interessanti approcci; la pianificazione strategica è uno degli strumenti che sembrano essere più vicini ad un modello empirico ed incrementale ed esprime il tentativo di ricondurre il ragionamento sui caratteri prestazionali della città nei termini di un progetto urbano originale.

8. Nota metodologica

Le *fonti* del lavoro di ricognizione e di analisi sono state:

- i materiali del piano strategico per ***, desunti dal sito web e la letteratura grigia variamente acquisita, oltre a materiale documentale di altri piani strategici italiani, normalmente desunto dai rispettivi siti internet;
- interviste agli *stakeholder* (omissis).

Alcune *domande-chiave* hanno guidato il lavoro di analisi documentale e le interviste. Queste domande, finalizzate ad indagare i fattori critici riassunti nel primo capitolo, hanno interessato distintamente le tre fasi (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) in cui si è articolata la logica compositiva del piano strategico, assumendo come linea di demarcazione il passaggio formale della firma e della restituzione pubblica dell'accordo di partenariato (2001).

Si riporta di seguito la batteria di quesiti, utilizzati in realtà come traccia, specificando che per taluni di essi si è andati alla ricerca di riscontri oggettivi; per altri ci si è limitati ad interrogare gli interlocutori in grado di ricostruire un quadro plausibile; altri ancora, infine, è parso utile e opportuno rivolgerli a tutte le persone intervistate, allo scopo di verificare eventuali divergenze o di costruire un sistema di coordinate (e di opinioni) più vasto e differenziato.

Ex ante

- chi ha preso l'iniziativa di avviare il piano strategico?
- per quale motivo? (evidenziare i motivi dichiarati ed esplicitare i motivi reali/percepiti)
- c'erano, alla base, una forte consapevolezza e una diffusa convinzione da parte del sistema degli attori?
- come è stato costruito il consenso (meccanismi formali di costruzione del consenso; consenso reale: adesione convinta, disponibilità, non conflittualità, indifferenza; convergenza di intenti: quale geografia)
- qual era il clima delle relazioni tra differenti livelli istituzionali e, in genere, entro il sistema degli attori?
- quali erano gli orientamenti e il clima interno all'Amministrazione municipale (clima interno alla giunta, percezione del Consiglio comunale, sensibilità della dirigenza)
- come può essere stimato il peso del passato? (cioè degli orientamenti strategici mutuati o comunque ereditati dalla/e precedente/i amministrazione/i)
- quali strategie comunicative sono state adottate? Come possono essere valutate? (efficaci, finalizzate alla costruzione di immagine, dispersive, invasive, ...)
- il capitale sociale: in quale misura il sistema locale è "naturalmente" portato a forme di integrazione (a comportamenti cooperativi, ad attività di filiera)?

In itinere

- quanti enti e quante persone sono state coinvolte nelle fasi di diagnosi e di progettazione? Secondo quali criteri sono stati selezionati? Ci sono state differenze nei criteri di reclutamento fra la fase di diagnosi e quella di progettazione?
- qual era il loro potere reale? (la percezione della possibilità di incidere realmente sulle dinamiche in gioco, ma anche la loro effettiva motivazione)
- qual è stato in clima interno ai gruppi di lavoro? Che cosa hanno concretamente prodotto e secondo quali modalità si è cercato di governare questi processi? (ad esempio: nomina di presidenti di tavoli, consegna di materiali preparatori, gestione per assemblee o gruppi *focus*, deliberazioni conclusive, ecc.)
- produzione di “scenari”: sono rimaste visioni (del futuro di ***, n.d.r.) implicite e non conciliabili? Sono emerse solo visioni “deboli” e inerziali o visioni forti e unificanti?
- la diagnosi e, soprattutto, la progettazione hanno evidenziato in dettaglio, nella loro logica interna, le condizioni di fattibilità delle singole misure?

Ex post

- nella progettazione del documento finale è stata esplicitamente discussa e indicata la forma di governo del piano strategico? Il problema è stato comunque identificato e impostato, anche ipotizzando precise soluzioni? E’ stata condotta una riflessione rigorosa sul significato dei concetti di implementazione e di valutazione?
- quale soluzione è stata concretamente adottata in termini di “amministrazione di sistema”?
- quali sono le relazioni, sul piano politico e su quello amministrativo, fra il piano strategico e i diversi livelli istituzionali, i rispettivi organi politici e l’apparato, i sistemi di bilanci e controlli?
- assumendo il punto di vista delle singole misure o dei singoli progetti, come si può stimare ad oggi il grado di implementazione del Patto?
- in relazione al carattere processuale del piano strategico, si ritiene che alcuni suoi assunti fondamentali o alcuni obiettivi di particolare portata debbano essere aggiornati o riallineati?
- gli *stakeholder* sarebbero realisticamente disponibili a sostenere forme organizzative dedicate per l’attuazione del piano strategico? In che modo: partecipando ad un ente gestore, finanziando il comune, aderendo a forme più “deboli” di *governance*?
- quante persone lavorano attualmente al piano strategico? Quali e quante risorse hanno a disposizione? Qual è la percezione dell’adeguatezza di queste risorse?
- quali strategie comunicative sono state adottate?
- come è stato formalizzato il consenso sul documento conclusivo? Si sono registrate defezioni, critiche esplicite, assenze più o meno significative?
- come si può definire l’attuale *leadership*?
- quale è stato l’impatto del piano strategico sugli assetti organizzativi e sulle logiche gestionali di Comune e Provincia?
- si ritiene di avviare altri piani di forte prospettiva (nei settori territoriale, sociale, culturale)?
- sono stati adottati strumenti e procedure per il monitoraggio e la valutazione del piano strategico? Quali?
- come si colloca *** in una prospettiva di *governance* di area vasta, cioè nel quadro di cooperazione e competizione di una più vasta regione “funzionale”?

9. Riferimenti

Bibliografia

- AVE G., *Città e strategie. Urbanistica e rigenerazione economica delle città*, Rimini, Maggioli, 2004
- BALDUCCI A., *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, 2001
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., *Urbanistica come regolazione locale. Nuovi sindaci, esperienze e stili di governo*, Milano, Dunod-Masson, 1997
- CALVARESI C., PASQUI G., *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, 2004
- CAMAGNI R., *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, 2001
- CAMAGNI R., *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
- CAUDO G., *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., *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, 2001
- CURTI F., GIBELLI M.C. (a cura), *Pianificazione strategica e gestioni dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1999
- DEL VECCHIO M., *Strategia e pianificazione strategica nelle aziende sanitarie pubbliche: una introduzione*, in *Mecosan* n. 14, aprile-giugno 1995
- DETASSIS M., *Agenzie di sviluppo territoriale*, 2003 (inedito)
- FAZZI L., SCAGLIA A., *Il governo della città nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale della città di Trento*, Milano, Angeli, 2001
- FAZZI L., *Costruire politiche sociali*, Milano, Angeli, 2003
- FAZZI L., *Questioni di fiducia: a cosa serve (e a cosa non serve) il bilancio sociale per le organizzazioni nonprofit?*, 2004 a (in corso di pubblicazione)
- FAZZI L., *Programmazione e valutazione*, in “Il rapporto tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi alla persona: corso di formazione – IV modulo”, Trento, Comune, 2004 b, (dispense)
- LONGO F., MONTANELLI R., *La definizione della strategia nelle amministrazioni pubbliche*, nota didattica, SDA Bocconi, (s.d.)
- PAGGIARO A., SCARAMUZZI I. (a cura), *Elementi per un sistema di monitoraggio (sintesi)*, Rapporto Coses n. 94, 2004
- RUGGE F. (a cura), *La città tra politica e management*, Roma, Formaurbis, 2000
- RULLANI E., *La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza*, Roma, Carocci, 2004
- VALOTTI G., *La definizione della strategia*, in “La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda”, Milano, Egea, (s.d.)

Siti internet consultati

www.comune.jesi.an.it/pianostrategico
www.comune.trento.it/progetti/ps/ps_index.htm
www.casacitta.tn.it
www.pianostrategico.verona.it
www.copparo.net/pianostr/index.htm
www.comune.cuneo.it/settori/ambiente/pianostrategico/pianostrategico.html
www.urbanisticatre.it
www.firenze2010.org
www.torino-internazionale.org
www.comune.sp.it/pianostrategico
www.recs.it
www.pattoperpiacenza.org
www.oct.torino.it
<http://portal.comune.perugia.it/canale.asp?id=1581>
<http://www.comune.pesaro.ps.it/pianostrategico/>
<http://pianostrategico.provincia.treviso.it/>
http://www.comune.varese.it/varese_europea/index.htm
<http://www.comune.venezia.it/pianostrategico/>
<http://www.asnm.com/ita/index.php>
<http://www.re-set.it/sfide2002/>
<http://www.cideu.org/site/>
<http://www.millenaire3.com/index.php>
http://www.bcn2000.es/es/default_es.aspx