

Convegno nazionale

Pianificazione strategica e integrata per il governo delle città

Roma 6 luglio 2004

Ragioni e domanda di pianificazione strategica.

(bozza)

Giovanni Caudo¹

RAGIONI E DOMANDA DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA

Cosa induce una città a promuovere un processo di pianificazione strategica? Quale valore aggiungono i piani strategici al governo del territorio e alla programmazione per lo sviluppo? Sono alcune delle domande che abbiamo posto come base per il confronto tra le diverse realtà territoriali che partecipano all'incontro. Le stesse domande hanno guidato l'attività di ricerca sulle pratiche di pianificazione strategica. Provo adesso a sintetizzare alcune delle possibili risposte.

La pianificazione strategica non è un tema nuovo, e non solo perché numerose e datate sono ormai le esperienze degli altri paesi europei. Non è un tema nuovo neanche per il nostro paese. Guardando indietro, agli ultimi dieci anni, l'interesse per la PS ha registrato un andamento carsico che ha visto, all'inizio dei primi anni '90, prevalere l'ambito della ricerca, dell'analisi e della comparazione di casi internazionali². Sul finire del decennio, dopo qualche anno di disinteresse, si è invece assistito ad una crescente diffusione di tipo sperimentale e applicativo.

¹ Ricercatore di urbanistica, Dip.SU - Dipartimento di Studi Urbani, Università degli studi "Roma Tre". Email: caudo@uniroma3.it.

Il testo raccoglie una prima sintesi dei risultati della ricerca: "Forme di governo del territorio e pratiche di pianificazione: la diffusione dei modelli incrementali". Gruppo di lavoro: Giovanni Caudo (responsabile), Mauro Baioni, Lucia Costanzo.

² G. Caudo e M.C. Gibelli "Pianificazione strategica e trasformazione del territorio: un caso di studio", AISRE, Bologna 1993. G. Mazza, Ordine e cambiamento, Regola e Strategia, AISRE Perugia, 1995. Nella letteratura anglosassone "...l'attenzione al tema sembra essere stata più consistente fino alla metà degli anni '80. Uno sguardo alla bibliografia generale rivela una presenza considerevole di scritti risalenti alla fine degli anni '60 e agli anni '70 che si diradano man mano nel corso degli ultimi due decenni." Saggio bibliografico a cura di Filomena Pomicio, febbraio 2001 che ha analizzato gli articoli

Oggi registriamo un'affermazione piuttosto diffusa e un'uscita dalla fase di sperimentazione pionieristica. E' questa la prima constatazione: l'esistenza di un processo di contaminazione e di diffusione che investe principalmente territori e città del Centro e del Nord, ma che, non tarderà ad interessare anche quelle del Sud Italia. Rispetto ai primi anni '90 la novità è che la discussione teorica, finalizzata alle comparazioni tra diversi modelli messi a punto soprattutto dal mondo anglosassone e dalla scuola americana, ha lasciato il posto alle pratiche di pianificazione strategica che i comuni e le città italiane in modo del tutto volontaristico hanno avviato e, in alcuni casi, consolidato con l'avvio di un secondo ciclo.

Il primo elemento di riflessione è allora la presa d'atto che ci sono in Italia un certo numero di realtà locali, tendenzialmente crescenti e di dimensioni diverse, che si sono applicate nella formazione dei piani strategici. Questa attività si è avviata nel corso degli ultimi 3-4 anni, in alcuni casi si è già conclusa, in altri è ancora in corso, altri ancora si apprestano a farlo³. Un successo. Un successo anche di comunicazione che porta a considerare i comuni che si sono avviati su questa strada come quelli su una frontiera avanzata nel processo di innovazione del governo del territorio⁴.

La costituzione nel gennaio scorso della "Rete delle Città strategiche" all'interno dell'ANCI, presieduta dal sindaco di La Spezia, è un segnale del crescente interesse ad ampliare queste pratiche e a diffonderle.

Le motivazioni che hanno portato alla costituzione della rete sono di natura politico-tecnica⁵ ed essa è finalizzata alla costruzione di opportunità per approfondire la riflessione attraverso un costante scambio di esperienze tra chi ha vissuto "sulla propria pelle" le implicazioni di aver accettato questo innovativo metodo di *governance* urbana. Nelle parole con cui la rete è stata presentata le finalità politiche⁶ sembrano essere più importanti e ad essa si attribuisce la possibilità di:

- diffondere l'approccio della PS quale modello di governance locale ed europea;

pubblicati sulla rivista *Town planning Review* tra il 1968 e il 2000 e dedicati alla pianificazione strategica.

³ Ad oggi le realtà locali e territoriali che si sono cimentate con la pianificazione strategica sono: Torino (Maggio 1998); ASNM - Agenzia per lo sviluppo del Nord Milano, (Febbraio 1999, Comuni di Bresso, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese e Sesto San Giovanni); Area Varesina (1999, Comuni di Varese, Gavirate, Casciago, Besozzo, Veduggio Olona); La Spezia (2000); Piacenza (Ottobre 2000); Trento (Dicembre 2000); Pesaro (Febbraio 2001); Venezia (Marzo 2001); Firenze (Ottobre 2001); Area Dalmine-Zingonia, (2001, Comuni di Boltiere, Ciserano, Dalmine, Levate, Osio Sopra, Osio Sotto, Verdellino, Verdello); Genova (2001); Regione Friuli Venezia Giulia (Settembre 2002); Parco Milano Sud (2002); Associazione comuni del Copparese³ (Gennaio 2003, Comuni di: Copparo, Berra, Jolanda di Savoia, Tresigallo, Formignana, Ro); Verona (Marzo 2003), Perugia (2003). Un elenco incompleto che si allunga costantemente e al quale si devono aggiungere il piano dell'area Martesana, intorno a Milano, il tentativo del piano strategico di Roma, il piano strategico del comune di Jesi e una proposta per l'area di Taranto. Bisognerebbe poi aggiungere i piani strategici dei comuni che stanno ancora discutendo e verificando la possibilità di attivarli.

⁴ Il termine strategico si accompagna a quello di efficienza, di tempestività, di successo. In contrapposizione all'insuccesso e ad una sensazione di generale inadeguatezza delle forme tradizionali di piano. Al termine strategico si tende ad attribuire un'aura positiva e, in qualche misura, vincente.

⁵ Cfr. la relazione introduttiva del sindaco della Spezia Giorgio Pagano, Atti del seminario svoltosi a La Spezia, Castello San Giorgio, 16 gennaio 2003.

⁶ "nello sviluppare i metodi i pianificatori dovrebbero tenere presente la natura essenzialmente politica della pianificazione e rispondere ideando metodi che contribuiscono allo sviluppo delle risorse politiche". P.W.J. Batey, I metodi della pianificazione, in *Rivista di urbanistica*, vol.1 n.1, 1984 pp.47-106.

- rafforzare il ruolo delle città nello scenario internazionale;
- ampliare il numero dei soggetti interessati alla pianificazione strategica.

Una iniziativa significativa ancora da sperimentare e verificare che, oggettivamente, può trovare nelle pratiche di pianificazione strategica un possibile campo di incontro e contribuire così alla ricerca di una dimensione europea delle città.

A fronte di questo successo la letteratura, soprattutto quella internazionale anche quella più recente, rileva il persistere di forti ambiguità nell'uso del termine pianificazione strategica. Ci si interroga su cosa essa sia effettivamente. La confusione terminologica è ancora più complessa da quando ha fatto la sua comparsa un altro termine: *strategic thinking*. La relazione sui due termini non è chiara e si tende ad usare entrambi i termini in alcuni casi in opposizione, in altri come sinonimi.⁷ Ancora, nel marzo scorso su *Planning Theory*, il teorico della pianificazione Friedmann si domandava: What is strategic planning?⁸ Una domanda provocatoria che si accompagnava alla denuncia di una scarsa disponibilità di letteratura specifica, cioè di pianificazione urbana o regionale, mentre le fonti di riferimento provengono dal mondo dell'industria e della gestione aziendale. Delle risposte alla domanda di Friedman, pubblicate sullo stesso numero del giornale, può essere utile riprenderne alcune. Alessandro Balducci sottolinea che nonostante in alcuni casi il processo si esaurisca nella produzione di documenti del tutto silenti e con un basso impatto sulle scelte reali, non bisogna sottovalutare il carattere simbolico che può assumere l'identificazione di un oggetto, appunto il piano strategico, come prodotto di un processo che coinvolge in una attività informale la riflessione di diversi attori, con differenti status e poteri. John Bryson fornisce una risposta articolata in cinque diversi aspetti: a) è importante notare che *strategic planning* non è un prodotto, ma un set di concetti, procedure e strumenti che possono essere usati selettivamente per differenti proposte e in contesti diversi; b) l'esito non è necessariamente la produzione di un piano. La pianificazione strategica si può limitare ad aiutare un'organizzazione, o alcune sue parti, a comprenderne la natura, i compiti, e il perché delle azioni. I piani sono importanti ma le analisi, le proiezioni future, il dialogo e la discussione lo possono essere altrettanto. In altre parole, scrive ancora Bryson, pensare strategicamente è il compito più importante; c) la formazione delle strategie comporta molto di più che non la messa a punto del solo piano strategico; d) i piani strategici possono prendere le forme più diverse: un piano, una posizione, una prospettiva, un processo.

Come si vede resta ancora piuttosto aperto il dibattito sulla definizione di cosa sia la PS. Ma torniamo allo studio dei casi e alla diffusione delle pratiche di pianificazione strategica nel nostro paese.

Cosa ha fatto maturare nel nostro paese l'interesse verso la PS? Quali le ragioni? Osservando da vicino le pratiche di pianificazione strategica si comprende che non si possono fornire definizioni univoche senza produrre necessariamente delle forzature. La domanda di piano che si legge nelle diverse esperienze è complessa e diversificata, proviamo ad articolare alcune risposte.

⁷ Per una più approfondita trattazione del significato dei due termini e delle possibili differenze si rimanda a: Loizos Heracleous, Strategic thinking or strategic planning, in *Long Range planning*, vol.31 n°3 (1998), pp. 481-487.

⁸ AA.VV., Strategic spatial planning and the longer range, in *Planning Theory & Practice*, vol.5, n.1, 49-67 March 2004, pp.49-67.

Non c'è una domanda di piano unica, ovviamente, ma coesistono più domande contemporaneamente seppure con livelli di importanza differenti. Nella motivazione del piano strategico dell'area di Zingonia si legge:

Il processo di convergenza economica e finanziaria, l'internazionalizzazione degli scambi economici, culturali e sociali, le accelerate dinamiche dello sviluppo urbano e delle trasformazioni ambientali, pongono la necessità di affrontare le politiche di sviluppo locale con strumenti interpretativi, strategie di intervento e forme di rapporto fra i livelli di governo, ma anche fra attori pubblici e privati, del tutto nuovi. Inoltre, il processo di decentramento delle funzioni e delle competenze, in atto negli ultimi anni, ha attribuito nuove responsabilità e nuovi compiti ai governi locali.

Nell'esporre le ragioni del piano strategico il presidente dell'associazione dei comuni del Copparese ha sostenuto:

La risposta dunque, al perché del Piano Strategico nel nostro territorio, si può così articolare: a) riprogettare le nostre città, per migliorarle, ed in alcuni casi rivoluzionarne l'economia interna e l'immagine esterna; b) mettere a regime interventi coordinati e legati da un unico filo conduttore, con prospettive almeno decennali; c) coordinare gli interventi tra loro, attraverso l'effetto moltiplicatore; d) trovare strategie allargate e solidali del potere locale, al fine di contribuire, anche con investimenti pubblici, alle opportunità di interventi di gruppi o di singoli privati, imprenditori e forze economiche; e) definire programmi strategici dei nostri paesi-città e scommettere sull'attuazione di questo tipo d'investimenti.

Il sindaco Castellani, nel 1998 al momento dell'avvio del PS di Torino, spiegava:

Molte città con le quali [Torino nda] si trova in competizione, hanno adottato un piano strategico: da tali riscontri è maturata la consapevolezza che doveva essere sperimentata la stessa strada, (...) per non restare ai margini di un movimento di rinnovamento che vede le più attive amministrazioni urbane europee lanciare piani e progetti per migliorare la loro visibilità sul piano internazionale (...).

Nel piano di Trento si legge:

E' chiaro tuttavia che la formalizzazione di un percorso di pianificazione strategica è la risposta all'esigenza di estendere il campo di azione del Comune alle decisioni che gli sono proprie: è necessario allargare lo sguardo e cercare relazioni con altre città, con altri livelli istituzionali, con altri attori della società locale. E' necessario farlo per condividere una visione del futuro della città, per raggiungere il punto di convergenza più avanzato possibile sui problemi della città, sulle sue prospettive di crescita, sui modi per tradurre gli obiettivi in azioni.

E ancora Trento:

Un'altra ragione recente, era legata all'esigenza che si avvertiva, sempre con maggiore forza, di sottoporre a verifica il modello di Welfare. Trento storicamente ha sempre avuto servizi sociali estremamente avanzati, di grande qualità. Mancava forse la capacità riflessiva, cioè ragionare sul perché di questo modello, metterlo in discussione e in questo senso si è deciso di avviare una fase di pianificazione. C'era fra le ragioni recenti anche una crisi, non percepita, non ancora compiutamente percepita, della fine della transizione di un modello di sviluppo. Trento, il Trentino, sono terra di autonomia speciale, sono terra nella quale la capacità imprenditoriale, che pure esiste, tende soprattutto a socializzare il rischio, non a riconoscersi nel rischio individuale, tant'è che veniamo da un'esperienza straordinaria, quale è quella della cooperazione. In questa fase, in questo momento, si colloca l'esigenza, che da più parti si avvertiva, di rileggere il significato dell'autonomia speciale. Ci siamo chiesti: qual è a Trento il problema? Darsi una risposta è difficile, noi

abbiamo tutti gli indicatori a segno positivo, abbiamo una disoccupazione al di sotto del 3%, che è un limite meno che fisiologico.

Nel documento del Patto per Piacenza:

L'esplicitazione delle strategie pubbliche e private per la definizione di una visione comune rappresenta un elemento fondamentale per la creazione del consenso sugli obiettivi e, conseguentemente, per la concreta implementazione delle azioni e dei progetti, favorendo il passaggio dal momento meramente propositivo a quello attuativo.

Il sindaco di Genova, Pericu:

Un "piano" per il presente e il futuro di Genova. Non è possibile, infatti, governare una grande metropoli compiendo scelte quotidiane dotate di razionalità, perlomeno nelle intenzioni, senza inserirle e commisurarle costantemente con una strategia (...).

Il sindaco di La Spezia, Pagano:

Siamo una delle città che ha scelto di fare la Pianificazione Strategica a partire da un punto: la consapevolezza che avevamo bisogno di un vero e proprio cambiamento di pelle; di darci una nuova missione. Noi venivamo da una storia industriale, ad un certo punto, tutto questo mondo c'è crollato addosso, con la crisi delle industrie statali, delle industrie armiere e così via, quindi abbiamo dovuto rivoluzionare la nostra economia, la nostra immagine, abbiamo dovuto cambiare la nostra missione, noi eravamo famosi in Italia e nel mondo per produrre le navi, le armi, ad un certo punto, ci siamo resi conto, che se continuavamo così eravamo condannati ad un declino inesorabile, e ci siamo dati delle altre missioni, questo è il punto di fondo.

Nelle argomentazioni sulle ragioni c'è una componente, in qualche caso anche importante, che risponde ad una domanda di *marketing* urbano, di promozione della città su uno scenario più o meno ampio. In qualche caso sembra di poter dire che la domanda di piano strategico si esaurisca nel fare il piano stesso confidando nella capacità promozionale intrinseca a questa procedura. Se però guardiamo con più attenzione all'interno dei contenuti di questi piani è possibile provare a sistematizzare le domande. Di seguito provo a sintetizzarne alcune.

Domanda di definizione del vantaggio competitivo nei confronti di altri territori. Il processo di piano è chiamato a rispondere ad una domanda di sviluppo, di promozione economica (sociale-culturale) del territorio stesso per diffondere o aumentare il benessere della popolazione. Una domanda che è legata alla ridefinizione su nuove basi del processo di produzione economico a scala locale. L'identificazione di una specifica identità condivisa è considerata parte integrante di questo processo. L'azione strategica, inoltre, consente di strutturare questa ricerca alle diverse scale: globale, per sostenere l'accesso a mercati ampi in un'ottica di interscambio; macroregionale, il territorio di riferimento del sistema urbano che ne costituisce le potenzialità e, infine, a scala locale, quella della cura quotidiana del territorio.

Domanda di cooperazione e concertazione degli attori sociali, economici, culturali per fare rete nella definizione-attuazione delle iniziative. Il processo di costruzione del piano è determinante per la costruzione del consenso e per la valutazione dei temi dello sviluppo, delle priorità e della stessa realizzabilità degli interventi. La visione strategica è considerata fondamentale per organizzare a sistema le molteplici iniziative e per superare i limiti di una progettualità di tipo settoriale. Al pensiero strategico è attribuita la consapevolezza di un più agevole coinvolgimento degli attori dello sviluppo e la capacità di innescare un progressivo

allargamento della rete sia territoriale che disciplinare. Una domanda di costruzione delle decisioni tramite la risoluzione di conflitti. Una domanda che scaturisce dal bisogno di ridefinire le forme di intervento pubblico: da soggetto che provvede direttamente a fornire la soluzione, al governo come soggetto che rende possibile la ricerca di soluzioni differenziate attraverso la mobilitazione di un'ampia serie di attori.

Domanda di regolazione dei processi, delle relazioni funzionali ed economiche del sistema produttivo locale. Si ritiene che l'approccio sistemico insito nella pianificazione strategica consenta l'individuazione di azioni distinte ma tra loro integrate e correlate. Un modello che corrisponde alla realtà del processo produttivo dove gli ambiti di sviluppo sono tra loro interconnessi ed interdipendenti: ognuno è condizione necessaria, ma da solo, non sufficiente ad assicurare il conseguimento dell'obiettivo. In questa domanda di regolazione il tempo di azione del piano che può essere anche medio-lungo è considerato un fattore logico: mutamenti anche strutturali della realtà esistente è logico che possano avere "redditività e produttività" in un tempo non breve.

Negli esempi di PS che abbiamo studiato queste domande si ritrovano non in modo esclusivo ma convivono seppure con diversi gradi di importanza.

Da questa analisi sembrano emergere alcuni caratteri delle pratiche di pianificazione strategica che proviamo ad elencare:

1. Le pratiche di PS sono dei percorsi operativi che si fanno carico di trattare l'incertezza che caratterizza il contesto decisionale del governo locale;
2. si presentano come pratiche riflessive, continuative e creative che si realizzano in una logica incrementale;
3. fanno affidamento alle interdipendenze con gli altri settori di intervento e tra i soggetti. Non più e non solo coordinamento ma cooperazione, concertazione e condivisione.

PRATICHE COSTRUTTIVISTE

Le pratiche di PS si segnalano come percorsi operativi che puntano alla riduzione dell'incertezza che caratterizza il contesto decisionale del governo locale. Una incertezza cresciuta a dismisura e che ha posto il soggetto pubblico locale in una condizione di impossibilità ad agire in modo razionale. Se guardiamo in particolare il soggetto principale, cioè il Comune, è evidente come negli ultimi anni si è assistito ad un rapido e consistente ampliamento del suo ruolo. Accanto alle tradizionali domande di regolazione dell'uso del suolo, di manutenzione della città, di produzione e gestione dei servizi, che certo non sono poca cosa, si sono aggiunte un numero sempre più crescente di politiche che essi sono chiamati ad affrontare: azioni di supporto allo sviluppo economico locale; qualità della vita e nuovo *welfare* locale (inclusione sociale, isolamento) e ancora, capacità manageriale nella ricerca di risorse economiche in un contesto competitivo a scala internazionale. L'incertezza è condivisa dagli altri attori privati protagonisti dello sviluppo economico locale a tutti i livelli, dai soggetti del mondo della produzione a quelli finanziari a quelli culturali e sociali. Non è un caso quindi che la PS trovi

proprio nella "costruzione di un patto" tra i soggetti una delle principali modalità con cui si costruisce⁹.

Che il contesto decisionale della pianificazione sia caratterizzato da incertezza non è una novità, e non è un carattere che segnala un nuovo paradigma. Siamo nel solco delle teorie classiche della pianificazione. La specificità delle pratiche di PS è che esse lavorano sulle incertezze, in particolare su tre tipi di incertezza:

- incertezza sui valori da perseguire, sulla missione, sul senso delle singole azioni;
- incertezza sui soggetti, sulla rappresentatività di quelli istituzionali, sulla costruzione del senso di comunità per perseguire lo sviluppo;
- incertezza sul come perseguire gli obiettivi, sui tempi, sulle priorità.

In definitiva possiamo sintetizzare che le pratiche di PS si segnalano essenzialmente come una soluzione operativa necessaria a costruire decisioni in un contesto caratterizzato da incertezza politica (nel senso dei valori, degli obiettivi), incertezza sul contesto sociale con riferimento ai soggetti (chi si fa carico di..., ma anche chi prendere in carico), incertezza sul contesto tecnico-operativo con riferimento alle azioni (l'intreccio delle relazioni tra le diverse azioni possibili, le priorità)¹⁰.

Condizioni di incertezza che sono prodotte da una duplice combinazione di fattori, il primo riguarda il processo di evoluzione del soggetto istituzionale di governo (ad esempio l'ampliamento delle competenze), e l'altro è rappresentato dalla progressiva articolazione dei soggetti e degli attori¹¹.

Da un altro punto di osservazione il trattamento dell'incertezza che i piani strategici propongono costruisce di per sé un vantaggio competitivo. E' questa una delle motivazioni che, come detto, alcune volte la domanda di pianificazione strategica sembra esaurirsi nel fare il piano. Non è una condizione da valutare necessariamente in modo negativo, o riduttivo. Nella teoria delle decisioni questo comportamento equivale al comportamento delle aziende davanti al dilemma se

⁹ La natura della pianificazione strategica come pratica di "governo per accordi" o "governo per patti" è sottolineata da molti commentatori e soprattutto da quanti vedono in questa pratica una evoluzione (involuzione) dei cosiddetti programmi complessi. Occorre far rilevare che alla luce di quanto si è potuto osservare pur confermando questo carattere la PS, come diciamo più avanti, pone molta più importanza al quadro delle interdipendenze fra i diversi soggetti che agiscono, alla riduzione dei livelli di incertezza attraverso la costruzione stessa del piano piuttosto che ad una riduzione di complessità ottenuta con la semplice prospettiva di una semplificazione procedurale. Infine, queste pratiche sono attivate in modo del tutto volontaristico in assenza di poste di finanziamenti o di agevolazioni come invece avviene per gli strumenti cosiddetti complessi che a questa si vogliono comparare.

¹⁰ Tre incertezze di cui almeno due coincidenti con quelle analizzate dal Tavistock institute of human relations: uncertainties about the operating environment, uncertainties of policy, uncertainties about related choices. L'incertezza relativa ai soggetti non era contemplata anche se si può considerare che il riferimento al contesto operativo debba riguardare non solo gli aspetti più propriamente tecnici ma anche quelli legati al ruolo dei soggetti.

¹¹ Anche nel piano di Praga si sottolinea l'importanza del dialogo tra i diversi soggetti: Il piano strategico di Praga è il punto di incontro di diversi punti di vista e interessi. Uno strumento che è cresciuto attraverso il dialogo tra i politici, gli esperti e il pubblico e che ha buone possibilità di diventare un importante strumento di gestione della città. Uno strumento che formula gli obiettivi di sviluppo della città, definisce le politiche in campi individuali della vita urbana e fissa delle priorità e sviluppa programmi, necessari per la sua attuazione. La visione al futuro di Praga è una visione di successo, ricca e internazionale, creativa, amichevole e sicura, una città dell'uguaglianza dei cittadini, una città di armonia tra natura e ambiente urbano. Una città funzionale con un sistema di trasporto di qualità con una efficiente gestione della città.

investire o meno in ricerca e sviluppo¹². E' dimostrato che si tratta di uno dei problemi irrisolvibili se fondato su convinzioni razionali ma che invece appartiene a quelle convinzioni di tipo indeterminato che portano gli attori ad investire comunque e a costruire un vantaggio competitivo. La scelta di un sindaco di avviare un percorso di formazione di un piano strategico, almeno in questa fase può essere accostata a questo tipo di convinzioni indeterminate.

LOGICA INCREMENTALE E COGNITIVA

Le pratiche di PS costruiscono un contesto argomentativo e analitico al trattamento delle incertezze senza nessuna riduzione di complessità e senza anteporre modelli olistici ma proponendo una logica incrementale entro una prospettiva/descrizione di tipo olistico. L'incrementalismo ha una malafama. E' concetto difficile da introdurre soprattutto in un contesto culturale come quello italiano sensibile alle "derivate laterali".

Un modello incrementale ma non quello di Lindblom, che, ricordiamolo, descriveva questo modello come il risultato di un mutuo aggiustamento tra attori partigiani, ciascuno dei quali conduce un'analisi semplificata e parziale del problema, trascura aspetti importanti, rinuncia ad una visione globale, si concentra esclusivamente sulle variazioni marginali introdotte dalle soluzioni proposte. Il modello incrementale, così definito, che possiamo indicare come incrementalismo puro aspira, come suggerisce Bobbio, a ciò che è di volta in volta concretamente possibile, piuttosto che perseguire ciò che è astrattamente desiderabile¹³. Questo comportamento configura quale criterio di giudizio sulla bontà delle azioni incrementalistiche quello di tipo interattivo o politico che sostituisce le valutazioni di tipo tecnico.

Le pratiche di pianificazione strategica, almeno quelle osservate, non si possono ricondurre a forme di incrementalismo puro, ma si presentano come una combinazione tra descrizione olistica e azione incrementale.

Leggendo il contenuto dei piani e indagando le ragioni di questo ci si accosta spesso a discorsi impegnativi che investono le modalità dello stare nel mondo delle società umane, che cercano di delineare lo sforzo di adattamento tra la società e l'ambiente per il benessere della prima, che ricercano un fondamento alla continuità delle intenzioni collettive e che individuano nel processo della PS uno degli strumenti più adeguati per dialogare ed esprimere quelle intenzioni. Pur togliendo la tara di un linguaggio che vuole essere necessariamente comunicativo e di *marketing* resta la rappresentazione di pratiche di pianificazione che

¹² L'incertezza strategica deriva dal fatto che esistono giochi senza soluzione. Supponiamo che vi sia un sistema di brevetti tali che tutti i profitti derivanti da un'innovazione vadano all'impresa che l'ha introdotta per prima; in questo caso non è razionale per una data impresa investire in ricerca e sviluppo quando tutte le altre lo fanno, perché la probabilità di sviluppare per prima un'innovazione sarà minima. Se tutte le imprese seguissero questo ragionamento, nessuna di esse investirebbe nella ricerca, ma in questo caso diventerebbe razionale per la singola impresa farlo. Per ogni impresa è razionale investire se e solo se le altre non lo fanno. In questa situazione le decisioni di investimento derivano da quelle che Keynes ebbe a definire 'spiriti animali' degli imprenditori, piuttosto che essere fondate su convinzioni razionali sul comportamento delle altre imprese: si tratta semplicemente di convinzioni indeterminate. J. Elster, Razionalità, in *Enciclopedia delle scienze sociali*.

¹³ Nell'azione sociale è frequente il caso in cui l'attore procede per tentativi e in modo graduale, adottando un primo provvedimento per ridurre l'incertezza delle sue scelte, evitando finché può di impegnarsi in un'azione irreversibile. Questo tipo di comportamento e di analisi vengono talvolta designati con il termine di gradualismo (incrementalism). A essi è di solito assimilabile l'attività diplomatica. Raymond Boudon, Azione sociale, in *Enciclopedia delle scienze sociali*.

propongono una riflessione continua e creativa sull'evoluzione del contesto urbano, sul passato come tradizione e come disponibilità per il cammino ulteriore, in grado di alimentare di speranza il pensiero del futuro, che altrimenti sarebbe ridotto ad una sorta di irruzione come innovazione imprevedibile, o diversamente a pesare come una sorta di condanna alla ripetizione.

Coltivare la speranza del futuro, o costruire "ipotesi certe", sembra essere un elemento distintivo di queste pratiche. La dimensione costruttivista diventa il carattere principale di questo processo e il ruolo essenziale è rivolto alla definizione dei problemi che non si presentano in forma già strutturata ma chiedono di essere riconosciuti. Se guardiamo al contenuto delle azioni e degli interventi proposti nell'ambito dei PS e al processo con cui sono stati costruiti si può affermare che essi rappresentano non tanto la soluzione a problemi dati o individuati, ma costituiscono piuttosto la definizione del problema stesso. Si tratta pertanto di un processo di tipo cognitivo e d'altronde spesso i conflitti e le contrapposizioni prima che sulle soluzioni sono sulla definizione del problema¹⁴.

Anche in questo caso niente di nuovo. Pratiche che si possono accostare a quella tradizione del planning che in origine vedeva uno stretto rapporto tra trasformazione del territorio ed evoluzione naturale. La matrice di questa origine individuava in una duplice ragione l'adesione a questo modello: la partecipazione della comunità da un lato e la riduzione di quella che era definita la dissipazione delle risorse. E' il gioco del piano: l'immagine del piano come gioco è simmetrica a quella della città come labirinto: compito del piano essendo proprio di chiarificare e districare la matassa labirintica della città, trasformandola in una scacchiera in cui le mosse dei diversi attori e i loro effetti diventino riconoscibili e in qualche misura prefigurabili. "E' la logica secondo cui la costruzione del piano può essere accostata ad una interazione preordinata e controllata di interventi diversi, in cui i diversi dettagli dell'intero sono trattati come interagenti verso un unico risultato: la città Migliore."¹⁵

CONFLITTO, INTERDIPENDENZE E COOPERAZIONE

La multidimensionalità del contesto decisionale è ormai un carattere normale nella costruzione di politiche pubbliche. La sua frammentazione è considerata un elemento positivo e un effetto della pervasività del sistema di rappresentanza democratica. Da qui l'indispensabilità di assumere modelli di decisione che portano dentro il contesto decisionale tutti coloro che hanno propri obiettivi da perseguire in relazione all'oggetto del contendere (vantaggi da ottenere o perdite da evitare) e che dispongono di risorse pertinenti per influenzarne l'esito. Sono gli *stakeholders* e indicano coloro che hanno un interesse specifico sulla posta in

¹⁴ Formulare correttamente il problema della pianificazione è un tema ampiamente trattato nella letteratura che fa riferimento all'approccio problem-solving. Tra le ragioni del fallimento dell'azione del planning una delle cause principali è proprio la cattiva definizione del problema. Si costruiscono delle soluzioni per dei falsi problemi. Un problema non è un'entità reale ma una costruzione mentale, è una rappresentazione di un aspetto reale che ci appare insoddisfacente. I problemi sono dei costrutti che non esistono al di fuori della percezione e della concettualizzazione delle persone che si confrontano con essi. Cfr. R. Varkki George, Formulating the Right planning problem, in *Journal of planning literature*, vol. 8 n.3, (1994) pp. 240-259.

¹⁵ Il gioco del piano, in G. Ferraro, Rieducazione alla speranza, Patrick Geddes planner in India, 1914-1924, Jaca Book Milano, 1998.

gioco, anche se non dispongono di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica.¹⁶

Siamo in contesti ben più ampi e diversificati della semplice rappresentazione pubblico-privato. Ma scorrendo i nomi dei soggetti che sono coinvolti nei diversi casi di pianificazione strategica si deve registrare che esiste una forte disparità di rappresentazione degli *stakeholders*. Semplificando si possono delineare delle pratiche che tendono ad essere inclusive, sia in senso orizzontale che verticale. Una inclusività che mira a portare entro il processo di costruzione del piano il numero più alto possibile di soggetti. E' ad esempio il caso di La Spezia dove uno degli obiettivi conseguiti e rivendicati è quello del più ampio coinvolgimento di popolazione. All'opposto sono le pratiche che tendono a proporre una visione elitaria, almeno nella fase iniziale del processo. Non sono delle vere e proprie pratiche esclusive ma assumono le caratteristiche di queste, ad esempio tendono a privilegiare la qualità del progetto. Un modo di delimitare il campo, almeno nella fase iniziale è di includere solo quei soggetti che detengono le risorse chiave per l'attuazione del progetto rimandando ad una seconda fase il confronto con gli altri attori interessati. Nel Patto per Piacenza si può ragionevolmente affermare che questo modello rappresenti abbastanza bene quel processo. Così come nel caso della costruzione del modello di governo del piano strategico di Torino, la costruzione di una struttura ad hoc, corrisponde ad una delle forme attuative del modello esclusivo

Ma il processo di interazione e cooperazione non ha solo rilevanza per la dimensione comunicativa in direzione degli attori, altrettanto importante è il ruolo che questo processo ha nella corretta formulazione del problema, cui si faceva cenno prima. Il trattamento dell'incertezza segnala che le pratiche di pianificazione strategiche sono adottate con l'intento di costruire la definizione del problema non tanto o non solo per costruire soluzioni¹⁷. Qui gli analisti privilegiano due diverse accezioni, anche in base agli interessi disciplinari. La consapevolezza che il problema per le istituzioni locali non era più il governo in quanto istituzione (*government*) ma il passaggio alla *governance*, e quindi a forme di governo che attivano meccanismi di negoziazione e di coordinamento tra diverse organizzazioni, pubbliche e private¹⁸.

Alle tradizionali esigenze di coordinamento orizzontale e verticale propri delle organizzazioni complesse, queste pratiche presentano una innovazione in quanto assumono forme di coordinamento più complesse di tipo diagonale. Il *diagonal planning*¹⁹ comporta non solo il coordinamento intersettoriale e multilivello ma implica una fattiva cooperazione tra i diversi settori e ai diversi livelli istituzionali ma anche con i soggetti esterni alle istituzioni. L'interesse di questa modalità non

¹⁶ E' la definizione di stakeholders che è data da Luigi Bobbio in "La democrazia non abita a Gordio" Franco Angeli, 1996.

¹⁷ Da questo punto di vista è ancora valida l'affermazione di J.B. McLoughlin, "La pianificazione non è interessata principalmente al progetto dei manufatti, ma al processo continuo che ha inizio con l'identificazione degli obiettivi sociali e il tentativo di realizzarli attraverso una trasformazione guidata dell'ambiente. In ogni momento si potrà effettuare una operazione di monitoraggio del sistema per mostrare gli effetti delle decisioni più recenti e di come queste stiano in relazione con la linea di intervento adottata". The planning profession: New Directions, in *Journal of the Town Planning Institute*, vol. 51 (1965), pp.258-261.

¹⁸ Il programma di sviluppo delle nazioni unite dà la seguente definizione di governance: l'esercizio dell'autorità politica, economica ed amministrativa nella gestione degli affari di un paese ad ogni livello. Governance comprende i complessi meccanismi, processi ed istituzioni attraverso i quali i cittadini e i gruppi articolano i loro interessi, mediano le loro differenze ed esercitano i loro diritti ed obblighi legali [...].

¹⁹ Cfr. G. Caudo, Città e pianificazione, la Randstad Holland, atti del convegno AISRE 1994.

è solo nella procedura organizzativa ma soprattutto nel ruolo che i progetti assumono in questo contesto. Il progetto è parte del processo di costruzione delle scelte, pertanto gli elementi di cooperazione si definiscono sulla base della qualità progettuale che è espressa nelle diverse fasi del lavoro. In alcuni casi la cooperazione può portare alla formulazione di un progetto in parte o in tutto diverso da quello di partenza. E spesso in questo ha un ruolo decisivo proprio la capacità progettuale intrinseca del gruppo di lavoro. La dimensione organizzativa e la dimensione progettuale costituiscono fattori compresenti nella formazione delle decisioni.

Una seconda accezione, che in questa sede è preferita, individua nella "ricerca di sviluppo" il problema. La *governance* è parte di questa ricerca e non il contrario. La ricerca di sviluppo può essere declinata in diverse forme e modalità ma sarebbe riduttivo identificarla solo con l'implementazione di politiche di promozione dello sviluppo economico. L'orientamento che guarda queste pratiche solo attraverso letture che privilegiano il carattere imprenditoriale non risulta convincente a chi scrive. Per altro, come sostenuto da diversi analisti²⁰, se guardassimo a queste pratiche solo da questo punto di vista dovremmo concludere, e non solo per le città italiane ma più in generale anche per quelle europee, che le città si trovano a sperimentare limitate forme di *governance* all'interno di un quadro in cui il governo locale, il comune, mantiene ancora forti capacità di regolazione e potere di iniziativa.

La pianificazione strategica per quanto emerge dall'osservazione delle pratiche, è strumento per affermare questa capacità di regolazione piuttosto che pratica che ne comporta la loro riduzione.

I piani strategici segnalano una evoluzione del sistema di regolazione e del protagonismo dell'istituzione locale. Evoluzione che marca la differenza con le pratiche del contesto internazionale, quelle anglo-americane soprattutto, nelle quali il sistema di governo locale è decisamente diverso da quello italiano. Lì, il governo locale ruota attorno ad una evidente debolezza dell'istituzione che lascia spazio a forme di *governance* che si strutturano attorno a interessi forti e di élite e fortemente orientate allo sviluppo economico. Nel nostro contesto si deve registrare invece una maggiore pluralità di attori, una compresenza di livelli di azione che definiscono in modo differenziato e plurale le esigenze di sviluppo distanti, in qualche misura, da quelle puramente orientate al mercato.

Interazione e cooperazione esprimono anche parte rilevante dell'attributo strategico del piano. Infatti, il contesto in cui si costruiscono le decisioni non è assunto come dato ma va costruito. Nel primo caso, a contesto problematico dato, i soggetti possono non preoccuparsi di ciò che gli altri fanno in conseguenza o in previsione delle sue azioni, nel secondo caso invece,²¹ a contesto problematico da costruire, le decisioni sono interdipendenti e da qui la valenza strategica del processo di piano. L'interdipendenza produce uno degli effetti principali descritti dagli analisti dell'azione sociale: gli effetti semplici. Si tratta di effetti di composizione che assumono la forma di effetti additivi²²: essi nascono quando tutti gli attori si trovano nella medesima situazione e quindi ciascuno di essi si comporta o tende a comportarsi nello stesso modo. Effetti di aggregazione a struttura più complessa come quelle che potenzialmente si possono ottenere in vista di una visione comune restano ancora marginali.

²⁰ Per una più ampia trattazione di questo aspetto si rimanda a: Serena Vicari Haddock, *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 95 e segg.

²¹ Jon Elster descrive queste decisioni come strategiche. Voce "teoria delle decisioni" in *Enciclopedia delle scienze sociali*.

²² Cfr. Rayon Boudon, Voce "Azione Sociale", in *Enciclopedia delle scienze sociali*.

DI COSA SI OCCUPANO I PIANI STRATEGICI?

Abbiamo detto delle ragioni della domanda di piani strategici, ma di cosa si occupano, qual'è il problema?

Se guardiamo alle azioni e ai progetti contemplati nei diversi documenti si individuano azioni destinate a favorire la crescita dei settori più dinamici e innovativi dell'economia urbana (attrarre risorse dall'esterno, creare nuove opportunità) anche con soluzioni che possiamo indicare come tradizionali (nuove aree per insediamenti produttivi). L'elenco e l'articolazione delle politiche, delle azioni e degli interventi fornisce una risposta quanto mai esauriente riguardo all'ampliamento a ventaglio delle politiche di cui il soggetto locale si fa carico (*policy* destinate all'attrazione di impresa, alla politica culturale, alla formazione, al *welfare* locale e, ovviamente al territorio e alla qualità urbana).

L'adeguamento e il potenziamento delle reti infrastrutturali in grado di affrontare il tema dell'accessibilità e mobilità delle persone e delle merci; il potenziamento di tutte le forme di investimento in ricerca e innovazione che traducono la società della conoscenza in occasioni di sviluppo; la formazione della forza lavoro, la loro integrazione culturale e sociale, e ancora le forme di comunicazione di posizionamento della città nel contesto della competizione tra territori. I consumi culturali, la domanda di una migliore qualità urbana, dell'abitare, dell'ambiente fino alla ricerca di una migliore definizione dei beni relazionali su quelli posizionali sono domande ancora tenuemente accennate ma, comunque, destinate a rafforzarsi e a definire in modo contemporaneo il tema dello sviluppo.

Sui contenuti e sulle scelte i casi oggetto di indagine presentano ancora di più un ventaglio differenziato e disomogeneo. Ma pur nella diversità di soluzioni e di interpretazioni, più o meno avanzate, che sono date al tema della ricerca dello sviluppo, il dato in comune è che il complesso del sistema di azioni e interventi deve essere letto come una declinazione del contesto locale del tema dello sviluppo. Si tratta di un nodo tutt'altro che scontato e irrilevante, seppure anche questo non così nuovo.²³ La declinazione locale è assunta attraverso due elementi che contraddistinguono il contenuto della PS: l'integrazione e la partecipazione. Integrazione significa andare oltre le politiche settoriali (trasporti, welfare, uso del suolo,...) per proporre un approccio intersettoriale anche se selettivo sia in termini localizzativi che di interventi. Selettività che in alcuni casi vuol dire convergenza di interventi su specifiche aree urbane o su settori economici definiti trainanti.

Partecipazione significa attivare forme di comunicazione e di ascolto con la finalità di facilitare lo scambio di informazioni come presupposto per attivare e mobilitare le risorse locali.

Da un punto di vista operativo i piani strategici trattano la ricerca dello sviluppo, muovendo in tre diverse direzioni: a) l'integrazione di politiche settoriali con accentuata selettività di interventi, b) la comunicazione (partecipazione) delle scelte, e del percorso formativo di questo nonché dell'attuazione e degli esiti, e infine, ma prima in ordine di tempo, c) la costruzione di una diagnosi complessiva del contesto entro cui si agisce quanto più possibile approfondita e indipendente rispetto alle intenzioni.

²³ L'origine di questo dibattito critico la si fa risalire a quello che si è svolto negli anni '60 sulle politiche di sviluppo per i paesi del Terzo Mondo e alle visioni di sviluppo alternative rispetto ad approcci ortodossi. Cfr S. Vicari Haddock, op. cit.

Il quadro che emerge dalla lettura delle azioni e degli interventi dei PS chiarisce come si debba considerare solo un fattore contingente e non strutturale il fatto che le prime esperienze di pianificazione strategica abbiano riguardato contesti urbani in forte crisi, ad esempio la fase di riconversione industriale (Glasgow, Birmingham, Liverpool ma anche Torino o La Spezia). Una contingenza che deve essere valutata come un fattore che aggrava e rende improcrastinabile lavorare l'incertezza che caratterizza il contesto decisionale. Pertanto, il ricorso alla pianificazione strategica seppure motivato dall'esigenza di sancire una discontinuità sostanziale con il passato, trova ragioni in elementi sostanziali, che possiamo definire costitutivi della pianificazione, piuttosto che sulle condizioni strutturali del contesto.

PIANIFICAZIONE STRATEGICA E PIANO URBANISTICO

La pianificazione strategica risponde, almeno nelle intenzioni, a un maggior pragmatismo nel governo delle dinamiche urbane e dei processi economici come anche a una maggiore efficacia dell'azione di piano o ancora, ma non ultima, alla domanda di un riposizionamento del ruolo stesso degli urbanisti interessati ad aumentare la loro rilevanza sociale.

Pianificazione strategica e non piano per corrispondere al carattere procedurale di questa e per marcare la differenza con quella comprensiva. Sembrano aver avuto ragione i teorici del piano che già a metà degli anni '70 parlavano di una "teoria di processo" contro una "teoria sostantiva". Come spesso capita, però, si ha ragione solo in parte. Così negli stessi anni abbiamo registrato anche un notevole successo della pianificazione comprensiva, e non solo in Italia dove molte grandi città, tranne Milano, e tante città medio grandi e ancora tantissimi comuni, hanno rifatto il piano regolatore generale. Ma anche nel resto dell'Europa: in Inghilterra, in Francia, in Olanda e perfino negli Stati Uniti, più o meno tradizionali *land use plan* sono stati redatti, approvati e sono operanti. Da un lato l'avanzare di forme di piano che privilegiano le interdipendenze, la comunicazione e il processo e contemporaneamente il successo dei piani comprensivi. Abbiamo vissuto una sorta di paradosso? Credo di no.

Quello del rapporto tra pianificazione strategica e piano tradizionale è una questione che è divenuta centrale nel dibattito domestico che ha visto i fautori e gli oppositori l'uno contro l'altro armati. Eppure è evidente sia nella letteratura sia nelle pratiche che la pianificazione strategica non sostituisce il piano regolatore generale, così come è evidente che le pratiche di pianificazione strategica non rappresentano la messa in mora della pianificazione urbanistica.

In molte delle pratiche oggetto di studio il piano strategico ha seguito di poco o è stato fatto contemporaneamente alla redazione del piano regolatore generale, così come in altri casi è servito per dare senso organico a progetti di trasformazione di aree dismesse, di riqualificazione urbana o ad altri strumenti di programmazione. E' il caso di Trento:

è stata per Trento una favorevole seppure fortuita coincidenza, l'avvio contestuale del Piano Strategico, della variante del Piano Regolatore, una variante piuttosto corposa, del Patto Territoriale di una località di Trento, cioè del Monte Bondone, in forte crisi turistica e del PRUSST per il recupero delle aree dismesse. Quindi, contemporaneamente sono partiti tutti questi strumenti pianificatori, programmatori, e il Comune possedeva già un Piano di Sviluppo Socio-Economico.

E anche di La Spezia:

noi abbiamo definito questo Piano Strategico, svolgendo insieme tutto il complesso dell'attività programmatica e pianificatoria del Comune, compreso il Piano Urbanistico Comunale.

Ma è anche il caso del comune di Torino (variante al Prg) e di Pesaro.

L'avvio di un processo di pianificazione strategica non solo non sostituisce il piano tradizionale ma, anzi, l'esistenza del piano tradizionale, insieme agli altri strumenti di programmazione e di disegno del territorio, costituisce un indicatore importante per l'avvio del PS²⁴. Come a rilevare che per l'avvio di un processo di pianificazione strategica è richiesto un elevato grado di 'maturazione' del contesto in tutte le sue componenti. Ma, nello stesso tempo, il piano strategico è più del quadro di compatibilità delle diverse pianificazioni.

La lettura dei documenti e l'osservazione delle pratiche consente su questo punto di fare chiarezza di tanti luoghi comuni e di descrivere la pianificazione strategica come modello empirico ed incrementale che si propone di presidiare le interdipendenze tra differenti e complementari strumenti di pianificazione urbana. Rispetto alla pianificazione urbanistica tradizionale questo approccio non solo prende atto dell'incapacità di dare una risposta a una domanda di senso sul futuro della città, ma anche di risolvere la simultaneità delle dinamiche coinvolte in ogni scelta di trasformazione territoriale.²⁵

Nel confronto con la pianificazione tradizionale si segnalano alcune peculiarità della PS che confermano come questa ha saputo riportare, entro il processo di piano, aspetti costitutivi della disciplina che erano stati allontanati dalle pratiche precedenti e che contribuiscono a sancire la loro profonda differenza con le pratiche derogatorie e puntuali del decennio passato.

Ritorno della dimensione progettuale del territorio, non più elemento indifferente ma base di partenza per una interpretazione delle trasformazioni urbane, azioni di piano che si preoccupano di definire in modo ampio le condizioni per una migliore vivibilità urbana. Per questo il progetto non è solo la riorganizzazione fisica dello spazio. Una dimensione progettuale che in molti casi assume i caratteri di una *reconstruction*, di una ridefinizione fondativa del sistema di relazioni che la città ha con il suo passato, la sua cultura, le sue tradizioni, il suo territorio, con il significato attribuito ai luoghi, con le risorse e con i valori. Un processo di ricostruzione costitutiva del rapporto tra società e ambiente.

L'altra differenza è l'assunzione di una logica incrementale di cui si è già detto.

²⁴ Considerazioni che valgono anche nel caso del piano di Praga: Nella città della rivoluzione di velluto, a dieci anni esatti dalla protesta di piazza Wenceslas molte cose sono cambiate, dentro e fuori la città (Turba, 2002). L'internazionalizzazione delle attività economiche e le nuove responsabilità verso la sostenibilità delle trasformazioni urbane costruiscono lo scenario del cambiamento. L'emergere dell'economia di mercato ha modificato la struttura sociale come anche gli stili di vita dei cittadini di Praga. Il mondo ha riscoperto Praga dopo un periodo di relativo isolamento e oggi la città è interessata da un flusso crescente di turisti. Praga è anche una città dinamica che attira i giovani provenienti dagli altri Paesi dell'Est ma anche dalla vicina Germania. Ma Praga ha visto anche crescere negli ultimi anni il traffico veicolare, ha delle infrastrutture obsolete e i tassi della microcriminalità, quella di strada, registrano una crescita costante. L'insieme di questi aspetti hanno posto il problema di un nuovo approccio alla pianificazione e alla gestione dello sviluppo. Così dopo l'adozione nel Settembre del 1999 del piano regolatore della città si è reso necessario predisporre uno strumento, un programma, di lungo periodo che si confrontasse con la necessità di definire il futuro economico, sociale e spaziale dello sviluppo urbano dinanzi alle nuove condizioni.

²⁵ Cfr. l'intervento del sindaco di Trento, disponibile tra i materiali del convegno.

CONCLUSIONI

In conclusione, perché la pianificazione strategica può essere interessante? Se è vero che le esperienze empiriche hanno conquistato il favore di tanti sindaci, di tecnici e anche dei cittadini, quali lezioni se ne possono trarre?

Possiamo dire che dall'osservazione di queste pratiche, e dalla loro probabile diffusione si affermi una innovazione sostanziale nelle pratiche di governo delle trasformazioni urbane? Se sì, in che misura queste possono essere descritte come diverse da quelle operanti?

Da quanto abbiamo ricostruito crediamo che emerga la possibilità di una risposta seppure ancora problematica, comunque sul versante dell'affermazione piuttosto che della negazione. La descrizione che possiamo fare di queste pratiche è che esse propongono un principio di interazione che non è però indipendente e vincolato alla ricerca del punto di equilibrio nella contrattazione fra i differenti *stakeholders*. Questo, che è il modello dominante nelle procedure per patti e per accordi, è superato dalle pratiche di pianificazione strategica dove il piano tratta le risorse non nella mera possibilità allocativa ma nell'ottica della mobilitazione e della produzione delle stesse. Il soggetto pubblico istituzionale, in questa luce, acquista un ruolo molto più autorevole. E' anche per questa constatazione che passa il successo di queste pratiche presso i soggetti politici e istituzionali. Con i PS il soggetto pubblico riconquista una nuova centralità di ruolo, e quindi di autorevolezza, perché non si limita più come nel piano tradizionale alla gestione dei mezzi, ma non è neanche semplicemente il partner negoziale del contratto. Il soggetto pubblico torna ad esprimere un progetto, una interpretazione di fini o di valori. Esprime una visione della città possibile e desiderabile definita attraverso la messa in tensione con i cittadini e con la comunità.

Parafrasando un modello descritto da Salvatore Veca si può affermare che le pratiche di pianificazione strategica:

- attribuiscono all'operatore pubblico il ruolo dell'autorità che consiste nel generare il fuoco di convergenza delle aspettative;
- ascrive all'urbanista la responsabilità dell'interpretazione e della selezione, delle assunzioni di rilevanza e di valore del disegno dell'intorno urbano;
- dà voce alle preferenze dei cittadini, consentendo loro di ponderarle con la congettura del piano sino ad un punto, inevitabilmente provvisorio, di equilibrio riflessivo.²⁶

Rispetto al modello tradizionale le differenze sono sostanziali e sono rivolte soprattutto a non considerare solo l'aspetto allocativo, quindi a non vedere l'azione nei limiti angusti della sola allocazione di risorse. Le pratiche di PS assumono come valore il pluralismo dei soggetti, di fatto molto limitato nelle pratiche tradizionali, dove comunque prevale la descrizione della mente decisionale unica e al massimo si ricerca il coordinamento con gli altri soggetti. Ma le differenze sono sostanziali anche con le pratiche cosiddette di tipo negoziale e per accordi. Queste ultime presentano una interazione "semplice" tra pubblico e privato che conduce ad un contesto decisionale dove la scena è in prevalenza affollata da interessi e dove si opera lo spostamento dal principio normativo a favore di quello procedurale e dove, in definitiva, il valore è rappresentato dal fatto che si converga in una data soluzione. In questa descrizione le regole sono negoziabili, il realismo è la ragione argomentativa dell'azione. La giustificazione

²⁶ Salvatore Veca, Tre modelli di valutazione e giustificazione delle scelte collettive: introduzione Tema 4, in *atti del convegno internazionale di Urbanistica*, Siena, 1992.

delle scelte operate dalle pratiche di pianificazione strategica contraddice questa riduzione.

Un dato accomuna le diverse esperienze: la formulazione di strategie è da considerare il vero elemento di innovazione. Strategie che consentono una ricucitura di senso delle diverse azioni intraprese dalle amministrazioni e che comunicano su quali azioni le istituzioni sono impegnate (o si vogliono impegnare) nello sviluppo del contesto locale. Così, nel momento in cui la tendenza prevalente nel governo delle città sembra essere la frammentazione, la PS sembra farsi carico di ricomporre una visione unitaria. Ricomposizione che si rivolge anche nei confronti dei soggetti del governo del territorio. Da questo punto di vista le esperienze di PS sono indicate come procedure efficaci nell'attivare percorsi di cooperazione e di dialogo interistituzionale.

Per questo possiamo concludere che esse si segnalano come pratiche importanti e pongono con evidenza una soluzione complessa e decisamente interessante nel processo di ridefinizione delle regole per il governo del territorio²⁷.

Nello scenario europeo le pratiche di PS si sono già affermate come pratiche di governo delle trasformazioni urbane e sono indicate come modello per la pianificazione spaziale della stessa comunità europea. Pur guardando con cautela a forme argomentative che presentano talune forzature non si può negare che in Europa il processo di innovazione della disciplina, già nei diversi contesti nazionali, ha visto protagoniste le città e le pratiche di pianificazione strategica. Sul finire del secolo gli sforzi di definizione di strategie urbane si sono rafforzate e diffuse in diversi paesi. Anche tra quelli dell'Europa dell'Est. Le motivazioni citate in modo più ricorrente sono differenti, ma i temi sono quelli di articolare in modo più coerente e logico lo spazio urbano e conseguentemente le regole di controllo dell'uso del suolo, le politiche di tutela e gli investimenti per interventi di rigenerazione urbana e per le infrastrutture. Una pianificazione che tende a descrivere il futuro, ad inventarlo e a costruirlo. Nella tradizione europea questo vuol dire che il futuro deve essere inventato o creato in relazione ai valori sociali espressi dal contesto ambientale e storico in cui si opera. Un futuro che deve essere rappresentato da alcune cose che devono essere ottenute, da alcune qualità e virtù che al momento mancano. Al centro di queste politiche europee ci sono le città.²⁸

Qual è la situazione nel contesto italiano? Abbiamo detto di come queste pratiche sono in forte espansione e tutti i dati che abbiamo segnalano una crescente diffusione nelle realtà urbane di dimensioni medie anche nelle regioni del Sud. Servirebbe quindi imparare da quanto si è fatto e realizzare dei possibili luoghi di scambio e di esperienze. Bisognerebbe continuare a seguire la diffusione di queste pratiche non solo studiando e osservando quelle già avviate, ma aiutando quelle che si candidano a sperimentare questa forma di piano.

Ma probabilmente è possibile guardare a qualcosa di più strutturato che, come avviene in altri contesti nazionali, definisca un vero e proprio programma per nuove politiche urbane che possa incoraggiare la formulazione di strategie di sviluppo nelle principali città italiane. Senza che questo debba significare un

²⁷ Dall'analisi condotta sulle leggi urbanistiche regionali e sulle proposte di legge nazionale è risultato che queste pratiche sono del tutto assenti nelle descrizioni normative operate. Anzi si è registrato il persistere dell'equivoco lessicale tra struttura e strategia che determina usi impropri di entrambi i termini.

²⁸ Cfr. L. Albrechts, P. Healey, K.R. Kunzman, Strategic spatial planning and regional governance in Europe, in *JAPA* 69(2) 2003, pp.113-129.

irrigidimento formale e procedurale di queste pratiche potrebbe però essere importante che a fianco della diffusione su base volontaria, si formulasse un piano di azione che faccia perno su alcune emergenze urbane la cui soluzione può considerarsi strategica per la crescita urbana ma anche per lo stesso paese. Penso alle politiche che riguardano la qualità urbana, la valorizzazione del patrimonio pubblico, i problemi dell'abitazione, ai problemi dell'accessibilità, la sicurezza, ecc.... Non è l'oggetto di questo intervento ma è evidente, almeno guardando alle altre esperienze di politica nazionale sulle città, che noi abbiamo nelle città un potenziale per la crescita economica e lo sviluppo che non utilizziamo a sufficienza. Si pensi che negli ultimi dieci anni le aree urbane inglesi che hanno registrato i maggiori tassi di crescita (occupazione, e prodotto interno lordo) non sono le grandi metropoli ma le città medie e soprattutto le *new towns* costruite nel dopoguerra. Forse si potrebbe raccogliere il messaggio che viene dalle città che hanno avviato forme di governo innovative e nello stesso tempo tentare di formulare una politica urbana come politica strategica per la crescita economica.

Appendice alla conclusione

1. Questo percorso dentro alle pratiche di pianificazione strategica consente di evidenziare una ulteriore specificità di questa in rapporto alle teorie della pianificazione e in particolare di quelle che i teorici hanno definito come teorie negative.

Se guardiamo al dibattito teorico degli anni recenti è più facile trovare nelle soluzioni o nelle definizioni che si producono che cosa non è la pianificazione invece di cosa essa debba essere, o l'assenza in positivo o in negativo di qualsiasi definizione. In questo senso li indichiamo come teorie negative. La pianificazione comprensiva aveva dalla sua parte, e mantiene ancora, una più precisa definizione concettuale che, nonostante le incertezze che minano anche quel modello, risulta ancora maggiore delle alternative che nel tempo sono state proposte.

Dalla consapevolezza di alcune impossibilità, talune anche scientificamente dimostrate vedi il teorema dell'impossibilità della scelta collettiva di Arrow, si sono nel tempo consolidate delle acquisizioni teoriche sempre più condivise che ci hanno spiegato come l'attività del planner non si può fondare su un sistema di valori collettivi che esista prima del piano e che siano conoscibili e trattabili come un fondamento indipendente da esso²⁹.

Un pilastro di questa teoria negativa è stata la denuncia di quanto fosse privo di senso il concetto di interesse generale o di razionalità ridotti ormai a figure di un passato retorico.

Le pratiche di PS contrastano questa impostazione e risultano più interessanti di altri modelli, perché definiscono la costruzione del processo di piano attorno alle domande/ragioni, cui abbiamo fatto cenno, secondo un percorso argomentativi e dialogico dal quale emergono sotto forma di scelte, di assunzione di un rischio, di

²⁹ Queste impossibilità riguardano:

- la conoscibilità degli interessi individuali (in particolare per ciò che riguarda gli effetti esterni cui il planning dovrebbe rispondere),
- la scomponibilità neutrale (attraverso una qualche forma impersonale di "mercato" degli interessi individuali in interesse collettivo;
- la aggregabilità attraverso una costituzione accettabile (cfr il teorema di impossibilità),
- ma soprattutto l'esistenza stessa di valori precedenti il piano (nel processo di decisione collettiva che è il piano gli attori sociali sono instabili e adattivi alle scelte stesse del piano).

Queste considerazioni sono riprese da G. Ferraro, CRU n.6, 1996

impegni. Ritorna ad essere endogeno al processo di pianificazione quello che nel piano tradizionale era considerato esogeno (interesse generale, valori, coalizione di interessi, assunzione di responsabilità attuative).

2. Gli elementi raccolti configurano oggettivamente dei fattori di novità che segnalano un diverso approccio al governo del territorio³⁰.

Un approccio che mette in campo un concetto diverso di territorio. Un concetto che tende a ridefinire il complesso delle interazioni tra soggetti, contesto locale e disegno di futuro, e che per il momento possiamo indicare come ridefinizione del principio di territorialità. La lettura dei documenti di piano conferma che la novità vera, evidenziata da queste pratiche, non è tanto nelle azioni individuate ma nella loro definizione: o nel tentativo di "meglio" definire qual'è il problema da affrontare. E' qui che si mette in luce il cambiamento del nostro rapporto con il mondo esterno e con gli altri e quindi nella nostra espressione di territorialità. E' questo un cambiamento di particolare rilevanza che riduce (o rende irrealistici) i margini di programmazione del futuro da parte di soggetti che agiscono esclusivamente in modo autonomo e con atteggiamento prescrittivo³¹.

Il rapporto tra territorio e processi di sviluppo locale non va inteso, quindi, esclusivamente come proiezione spaziale di dinamiche socio-economiche o come rapporto con supporti fisici, ma come rapporto tra un insieme complesso di elementi le cui specificità territoriali sono espresse fundamentalmente dallo sviluppo di interazioni sociali e sistemi di comunicazione, cooperazione e scambio all'interno di concreti ambiti di identificazione culturale (per questo basti solo richiamare come questi processi quasi mai si applicano entro confini identificati da limiti amministrativi o istituzionali). La territorialità ha bisogno che gli attori locali utilizzino forme approfondite di conoscenza del territorio, conoscenza locale, quella prodotta nel processo di costruzione delle scelte.

³⁰ Il Sindaco di La Spezia spiegando le ragioni del piano strategico argomenta: "Con la globalizzazione si registra una progressiva erosione dei margini d'azione dello Stato - Nazione, e quindi le città e i territori stanno riacquisendo il ruolo storico, seppur in forma del tutto nuova, non è vero quindi che la globalizzazione provoca appiattimento e annullamento delle differenze, se mai rilancia il ruolo delle città e dei territori e fa riacquisire loro, in forme del tutto nuove, un ruolo storico che sembrava perduto. (...)

E' una sfida continua tra le comunità, c'è un confronto tra le rispettive merci, le rispettive civiltà, le rispettive culture e ognuno fa a gara per accrescere il proprio ruolo, deve trovare una propria differenza, qualcosa che dia al proprio territorio una missione, in questo teatro globale, e ognuno deve cercare questa missione, il Piano Strategico serve per questo, a mio parere, forse è il suo obiettivo prioritario. Diciamo che nell'acquisizione di questi vantaggi competitivi, la qualità dell'Amministrazione e la capacità di guidare sistemi territoriali, sulla base di nuovi criteri di pianificazione condivisa, divengono fattori fondamentali, nell'acquisire vantaggi competitivi. La capacità di essere, come città, un attore collettivo è un fattore fondamentale.

Quindi capacità di visione strategica, questo è il Piano Strategico, come visione d'insieme, frutto della cooperazione tra soggetti diversi, e frutto di modelli di decisione pubblica partecipati, che chiamano a raccolta tutte le energie di cui una città, un territorio dispongono.

³¹ Il territorio e la città con i loro legami con la vita culturale, sociale, economica e politica, così come le forme di regolazione affidate alla pianificazione urbanistica, non sfuggono a questo cambiamento epocale. In particolare occorre considerare come cambia la territorialità, intesa come il nostro rapporto con il mondo esterno e con gli altri, dove la congiunzione 'e' sta ad indicare che la territorialità comprende sia i rapporti sociali mediati dalla materialità delle cose, sia le trasformazioni fisiche mediate dai rapporti sociali (Raffestin, 1980). Chi governa la territorialità, intesa nel senso sopra specificato, regola in larga misura sia la società che il suo ambiente. Il ruolo dell'urbanistica e della pianificazione è strategico nella misura in cui la sua specificità viene pensata e definita, non solo attraverso i mezzi, cioè gli strumenti di piano, ma anche attraverso i fini, cioè il governo della territorialità.

La definizione di una nuova territorialità comporta:

- l'individuazione di ambiti di intervento non secondo criteri funzionali ma anche in base a criteri di condivisione;
- l'individuazione e valorizzazione di risorse territoriali di tipo:
 - materiale (natura, terra, popolazione,...)
 - simbolico (appartenenza, identificazione, stili di produzione,...)
 - immateriale (reti di relazione, cultura, valori sociali)
- individuazione di obiettivi e livelli di autonomia organizzativa orientati allo scopo (gruppi di lavoro, agenzie, coordinamenti, centri di servizio,...).

Elementi che troviamo nelle pratiche di pianificazione strategica, ma due aspetti in particolare meritano di essere richiamati. Il primo è la definizione del territorio di applicazione del piano strategico che non corrisponde più ai limiti amministrativi ma si adatta alla definizione del principio di territorialità non secondo criteri funzionali ma su base condivisa (dei problemi, delle risorse, della identità, ...). Il secondo riguarda l'ampliamento della base conoscitiva (delle risorse locali), in particolare l'attività di confronto, comparazione, negoziazione che sono interne al processo di costruzione del piano. Elementi che costituiscono l'espressione del governo della territorialità che si caratterizza per essere differente dalla mera applicazione di norme e di prescrizioni.

Le pratiche di pianificazione strategica si segnalano come pratiche fortemente caratterizzate dal punto di vista politico e definiscono un'arena della scelta collettiva per la quale contribuiscono in modo significativo ad ampliare la base informativa e ad attribuire un sistema di valori sulla base del quale costituire degli ordini di preferenza³². Confermano così una delle caratteristiche profonde della pianificazione seppure in modo del tutto diverso dalle pratiche tradizionali.

3. Condizioni per una più ampia diffusione. Se le domande cui la pianificazione strategica risponde sono in principio domande di tipo costitutivo ci si può aspettare una diffusione ampia e crescente di queste pratiche. Diffusione che sarà favorita dalla maggiore consapevolezza delle limitazioni dettate dall'incertezza del contesto decisionale, dalla insostenibilità nonché dalla impossibilità di procrastinare oltre il lavoro sui tre domini di incertezza prima richiamati. Fattori specifici di crisi, come anche esigenze forti di discontinuità con il passato possono agevolare questo processo.

Indicatori indiretti di una propensione all'avvio di un processo di pianificazione strategica possono essere rappresentati dalla maturità del contesto, nel senso di una precedente e consolidata sperimentazione di partenariati di programma, dalla presenza di forme di supporto allo sviluppo locale già attive (agenzie, società di gestione,...), e infine dall'esistenza o dall'attivazione di un solido processo di pianificazione urbanistica o programmatico.

Infine un requisito essenziale e ineliminabile per una corretta diffusione di questo modello, che deve essere salvaguardato nei tentativi di codifica normativa, è la

³² Qui possiamo rintracciare un aspetto decisivo sul fronte dell'innovazione che mira al superamento del teorema dell'impossibilità della scelta collettiva in coerenza con la rilettura che A. Sen ha fatto di questo teorema. Infatti secondo Sen il teorema di Arrow dimostra solo che in un contesto dove la base informativa è costituita da ordini di preferenza delle singole persone ma in modo astratto, senza l'attribuzione di un sistema di valori (chi è più povero, chi è più ricco). L'esortazione di Sen è che il teorema di impossibilità ci spinge a ricercare un ampliamento della base informativa, della conoscenza, delle descrizioni condivise, della formulazione di un sistema di valori. Cfr *Scelta sociale e comportamento individuale*, in Amartya Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000, pp.249-281.

volontarietà. Devono essere i soggetti locali a scegliere in modo del tutto autonomo l'avvio di un processo di pianificazione strategica.