

IL PIANO STRATEGICO

Cristina Castello

Indice:

Introduzione

1. Caratteristiche generali del piano strategico
2. Effetti della globalizzazione sulle politiche di sviluppo locale
3. Governance ed evoluzione del metodo di intervento pubblico
 - 3.1. La programmazione negoziata
 - 3.2. Il principio di partecipazione e istituti previsti dalla legge
4. Evoluzione storica della pianificazione e ruolo del piano strategico rispetto alle nuove esigenze
 - 4.1. Concertazione o negoziazione?
5. Nuovi strumenti urbanistici
6. Perché un piano strategico?

Introduzione

L'articolo si prefigge di approfondire da un punto di vista teorico che cos'è e come si costruisce un Piano Strategico.

Il primo passo dell'analisi è stata svolta seguendo un metodo empirico di lettura dei diversi piani che sono stati redatti: si è cercato di cogliere analogie e differenze individuando in linea di massima un modello "ideale" a cui riferirsi, o per lo meno individuare le caratteristiche fondamentali di questo nuovo strumento di governo del territorio.

Le esigenze che sottendono la redazione di un Piano Strategico sono tutte legate al ruolo strategico assunto dall'ente locale.

I fenomeni legati alla globalizzazione e all'apertura dei mercati hanno reso i confini più valicabili, le comunicazioni più veloci, hanno moltiplicato i possibili concorrenti determinando la necessità di individuare un'identità locale forte. È necessario che il territorio in cui si vive possa riconoscersi con un'immagine precisa e ben definita che possa essere esportata all'esterno. Si sente allora il bisogno che questa identità sia condivisa da tutti coloro che vivono ed operano in quell'area territoriale e che nella stessa si possano riconoscere.

Come diremo più avanti tanto più si parla di globalizzazione tanto più si fa riferimento alla ridefinizione di confini che permettano alle singole identità locali di essere facilmente individuate per tradizione, cultura, caratteristiche sociali ed economiche.

Il Piano Strategico propone la rappresentazione di lungo periodo di un'area urbana attraverso l'individuazione e la definizione di obiettivi strategici condivisi.

Tali obiettivi, tradotti in azioni specifiche, sono caratterizzati da forme di partenariato che coinvolgono attori pubblici e privati al fine, da un lato, di sviluppare forme di autogoverno, che assicurino una maggiore coerenza dell'azione pubblica a coloro che operano sul territorio fornendo loro un valido sostegno, e dall'altro di recuperare il maggior numero di risorse possibili.

La maggior parte di coloro che hanno affrontato da un punto di vista teorico questo argomento, sostengono che il Piano Strategico promuove un modo nuovo di gestire lo sviluppo economico, sociale ed urbanistico della città secondo un metodo che da più parti è stato definito "reticolare"¹.

Essi affermano che le nuove esigenze da soddisfare in questo particolare momento storico dagli amministratori locali richiedono un approccio che, dovendo guardare al territorio in tutti i suoi aspetti, possa ricomporre la frammentarietà tra le varie forze sociali che inevitabilmente caratterizza qualsiasi realtà.

Gli autori sostengono, che superato l'approccio top down come implementazione delle politiche «all'alto», il metodo bottom up, come raccolta delle istanze «dal basso» risulta particolarmente carente per affrontare quei problemi la cui soluzione è perseguibile solo attraverso progetti integrati a carattere intersettoriale tipici del Piano Strategico.

Il modello "reticolare" sembra, secondo costoro, la soluzione preferibile in quanto caratterizza queste nuove forme di organizzazione dei soggetti economici e del territorio, in quanto induce rapporti di tipo cooperativo e competitivo, che altrimenti non potrebbero essere trattati.

Quando utilizzano la locuzione "approccio reticolare" intendono richiamarsi alla rete di attori che si crea durante la redazione del piano, ai legami personali che si instaurano tra coloro che partecipano ai gruppi di lavoro e che dovrebbero garantire la buona riuscita dei lavori e la realizzazione dei progetti programmati nel piano.

Essi, in tal modo, rispondono implicitamente alla risposta relativa alla forza vincolante del piano che non è prevista dalla legge e sostengono inoltre che, sebbene, alcun obbligo giuridico discende dal piano, è la solidità dei rapporti che si creano che dovrebbe assicurare che ciascuno ottemperi gli obblighi che ha assunto sottoscrivendo lo stesso.

A proposito di questo strumento è stato detto che appartiene ad una nuova categoria di piani che propongono una "vision" per il futuro.

Lo scopo dello studio è quello di dimostrare che il piano strategico costituisce il frutto o la risposta, da un punto di vista della pianificazione urbanistica, di un nuovo modo di pensare il territorio e di intervenire sullo stesso.

Vedremo che il movimento di cambiamento ha investito tutto il mondo della P.A., ma soprattutto ha modificato il modo con cui essa agisce sul territorio.

La partecipazione e la concertazione diventano, nella pianificazione con il P.S., e in tutti gli altri ambiti di intervento il filo conduttore della gestione della cosa pubblica.

Si ritiene opportuno trattare dei temi, diversi da quelli strettamente legati alla pianificazione urbanistica, ma che nell'ottica del cambiamento dimostrano che le caratteristiche dell'azione pubblica sono improntate a concetti che pian piano devono essere assimilati da chi amministra.

Ormai non è più possibile pensare al territorio e alla sua collettività in modo statico e a compartimenti stagni ma secondo una logica in cui le competenze e i settori devono integrarsi. Il paper analizza trasversalmente alcune caratteristiche del cambiamento considerando l'evoluzione del metodo di programmare economicamente gli interventi sul territorio, gli strumenti di partecipazione previsti dalla legge e l'evoluzione della pianificazione urbanistica, oggi sempre di più legata a logiche di concertazione.

L'interesse per le politiche di sviluppo locale in Italia è molto cresciuto nell'ultimo decennio sotto la spinta da un lato delle politiche promosse dall'Unione Europea, e dall'altro dalla necessità da parte di istituzioni, agenzie per lo sviluppo ed enti pubblici di reperire risorse direttamente sul territorio senza dover accedere a finanziamenti statali che, secondo le nuove riforme, dovrebbero diminuire sempre di più.

Questi elementi hanno spinto alla realizzazione di diverse esperienze che, puntando su un metodo multidisciplinare, integrato e concertato, hanno cercato di creare modelli di sviluppo locale che potessero autoalimentarsi. A tal proposito si è cercato di istituzionalizzare e regolamentare da un punto di vista legislativo le varie azioni che sono state sperimentate.

La programmazione negoziata, come vedremo meglio in seguito, risponde proprio alla logica che sottende le considerazioni appena fatte a proposito di un nuovo modo che ha la pubblica amministrazione di programmare i suoi interventi.

Tutto ciò rientra trasversalmente nella riforma operata dalla legge n.142 del 1990 nonché tutte le altre che l'hanno succeduta, adesso raccolte nel Testo Unico degli Enti Locali. La riforma, individuando alcuni valori fondamentali, ha realizzato un nuovo modello di amministrazione fondato su nuovo modo di essere e di operare della pubblica amministrazione. Numerosi, a tal proposito, sono gli strumenti previsti per realizzare una migliore partecipazione della collettività alla gestione della cosa pubblica.

La riforma della pubblica amministrazione, i nuovi rapporti tra attore pubblico e privato per lo sviluppo e la istituzionalizzazione di approcci negoziali rispetto ai programmi da implementare, costituiscono condizioni essenziali per poter valutare e inquadrare qualsiasi tipo di modello di sviluppo locale, nonché nel caso specifico del piano strategico, anche di pianificazione territoriale.

Il Piano Strategico si inserisce tra queste esperienze di progettazione dello sviluppo locale concertato tra i vari attori locali e risponde alle esigenze legate ad una vera e propria ristrutturazione del modo di concepire l'intervento pubblico². Esso scaturisce dalla consapevolezza di affrontare la complessità del territorio in modo nuovo, sia rispetto al modo in cui ogni fenomeno che si manifesta sullo stesso deve essere letto, sia del modo con cui devono essere realizzati gli interventi che influenzeranno il suo divenire.

Ci si è resi conto che i tradizionali metodi di intervento limitati al proprio confine amministrativo risultano riduttivi rispetto alle nuove esigenze e alle nuove sfide che le città devono affrontare. L'attenzione allora si sposta inevitabilmente sui conflitti generati dall'interazione degli attori sul territorio

nonché sulla necessità di superarli: il conflitto allora non è un inconveniente da evitare, ma piuttosto un momento di centrale dell'azione, e il suo superamento prelude la costruzione del consenso sulle scelte che dovranno essere prese.

Questo strumento propone una rappresentazione del divenire di un territorio da parte di un attore pubblico che cerca approvazione e appoggio di altri soggetti pubblici e privati che possano sostenerlo.

Ai tavoli di lavoro partecipano i rappresentanti delle varie forze sociali che contribuiscono a dare una visione completa ed integrata dell'area territoriale a cui si fa riferimento: ogni intervento deve essere pensato considerando i molteplici aspetti economici, sociali, storici e geografici che contribuiscono ad individuare la vocazione di quell'area, ma soprattutto è ciò che accade intorno che deve essere valutato e concertato.

Il piano strategico risponde all'esigenza di orientare una pluralità di attori verso obiettivi comuni costruendo forme di partecipazione e concertazione strutturata nella consapevolezza esplicita di dover costruire una rappresentazione del divenire di un territorio. Tale rappresentazione di lungo periodo coinvolge anche attori vicini secondo una logica di intervento alle diverse scale territoriali.

L'inadeguatezza dei tradizionali metodi di pianificazione urbanistica risultano ancora più evidenti se è necessario agire sul territorio considerando le conseguenze delle esigenze emerse negli ultimi anni.

In sostanza non è possibile programmare e intervenire sul proprio territorio senza considerare le politiche perseguite dagli attori politici dei comuni limitrofi: città grandi come Milano e Torino non possono pretendere di programmare il proprio sviluppo senza capire e coordinarsi con le politiche perseguite dai loro "vicini". Allora a questo punto, diventa di fondamentale importanza l'utilizzo delle scale spaziali e temporali per svolgere l'analisi e successivamente intervenire, forti della consapevolezza che ogni intervento sul territorio produrrà conseguenze diverse e avrà un'accezione diversa a seconda dalla scala utilizzata.

La programmazione di azioni che intervengono su scale temporali diverse indicano la cognizione di una visione che analizza i fenomeni considerando la possibilità che gli stessi siano determinati da fatti lontani nel tempo ma che inevitabilmente li hanno influenzati, e che a loro volta condizioneranno azioni future.

Ci sono infatti decisioni che si riferiscono ad aree territoriali più o meno grandi, ci sono progetti che inevitabilmente riguardano più amministrazioni proprio nella consapevolezza che occorre pensare gli interventi su più scale territoriali. Si cercano soluzioni che, avendo definito e costruito un quadro d'insieme che supera i "tradizionali" confini amministrativi, cerchino di rendere coesa l'area territoriale individuata nella rappresentazione dell'attore pubblico.

In definitiva l'attore politico agisce per mantenere il controllo su una determinata area territoriale e per farlo cerca di soddisfare gli interessi di coloro che lo sostengono. Essi sono gli stessi che inevitabilmente potranno esercitare una maggiore pressione nei confronti degli organi decisionali, avendo di conseguenza una posizione più forte nei gruppi di discussione.

Ai tavoli della negoziazione verranno affrontati quei conflitti generati dalle diverse rappresentazioni di sviluppo del territorio proposte dai vari attori presenti, ognuno di questi cercherà di far prevalere la propria utilizzando argomentazioni e costruendo la propria idea.

Concludendo, è sembrato opportuno procedere all'inserimento di questo nuovo strumento di governo del territorio nello scenario della globalizzazione quale fenomeno che ha influenzato innegabilmente il nuovo ruolo assunto dall'ente locale. Forte di queste riflessioni, il Piano Strategico è stato inquadrato all'interno dei movimenti di cambiamento che hanno investito la Pubblica Amministrazione sia per quanto riguarda la programmazione economica degli interventi sul territorio che per quanto riguarda l'utilizzazione di nuovi strumenti urbanistici.

In particolare si fa riferimento alla programmazione negoziata quale metodo di pianificazione economica che è fondata sulla raccolta dal basso delle istanze e la partecipazione degli attori pubblici e privati per la programmazione degli interventi. Si passa dunque, seppur in modo sintetico, alla indicazione dell'importanza data dalla riforma degli enti locali al principio di partecipazione nonché ad un focus su alcuni strumenti di consultazione popolare.

Per concludere la gamma dei mezzi che si basano su un approccio diverso di intervenire sul territorio, occorre inoltre accennare alle nuove tendenze della pianificazione urbanistica. Essa risulta attualmente orientata a modalità di concertazione e condivisione degli obiettivi piuttosto che di implementazione dall'alto di piani statici frutto di macchinose procedure. Si cercano, allora, strumenti caratterizzati da meccanismi di redazione più snelli come è avvenuto per la Regione Lombardia di cui si parlerà in seguito. La scelta di questa regione è esplicitamente determinata dalla necessità di adeguare le risposte del territorio, in termini di uso dei suoli, alle esigenze mutevoli del mercato.

Alla luce di queste considerazioni si può concludere che il Piano Strategico, presentato come uno strumento innovativo di governo, si inserisce in questo generale movimento di innovazione delle politiche pubbliche e di governance dello sviluppo locale a cui stiamo assistendo negli ultimi anni. Esso presenta delle innegabili differenze rispetto alle esperienze già legislativamente previste ma nasce, come già detto, forte di una consapevolezza: non è possibile programmare sul territorio interventi ad una scala territoriale più ampia rispetto a quella comunale senza tener conto, negoziare e coordinare la propria idea di sviluppo con quella di coloro che hanno la competenza per farlo nei territori limitrofi. Il piano strategico diventa il "luogo" dove attori diversi negoziano la propria idea di sviluppo dando una propria rappresentazione del divenire che comunque è e rimane una tra le tante possibili³.

1. Caratteristiche generali del piano strategico

Da qualche tempo in Italia molte città, più o meno grandi, si sono dotate di un piano strategico. Effettivamente in Europa già altre città, tra cui Barcellona, Bilbao, Lione, Glasgow avevano utilizzato questo nuovo strumento di governo del territorio, che in alcuni casi ha dato ottimi risultati.

In Italia, la prima città che ha intrapreso il lungo percorso che porta alla redazione di un piano strategico, è stata Torino, seguita poi da altre. Alcune di queste città hanno già realizzato la stesura definitiva del documento come per esempio Pesaro, Piacenza e una associazione di quattro comuni del nord di Milano, mentre le altre, tra cui Trento, La Spezia, Firenze, Roma hanno già manifestato l'intenzione di costruire un piano strategico ma non hanno ancora completato quell'iter che inevitabilmente deve essere seguito per la sua redazione.

Non a caso si parla di iter e di percorso, l'attenzione rivolta a questo tipo di documento, infatti, risulta orientata con grande enfasi al processo di costruzione che appare innovativo, chiave di volta per il suo successo.

Tutti i piani delle città italiane che inevitabilmente si ispirano alle altre che per prime hanno sperimentato questo nuovo strumento, hanno seguito un processo piuttosto simile:

- 1 promozione del piano
- 2 raccolta delle istanze
- 3 fase di diagnosi
- 4 realizzazione della stesura finale dell'atto.

Per quanto riguarda la **fase di promozione**, di solito è un attore pubblico che si espone per il coinvolgimento degli altri soggetti pubblici ed privati: il Comune, nella persona del sindaco, è l'istituzione che generalmente prende l'iniziativa per la realizzazione del piano, anche se non mancano casi in cui, come per esempio a Piacenza, la Provincia si pone in primo piano accanto al primo.

La **fase di diagnosi**, con l'individuazione dei punti di forza e di debolezza del territorio, e insieme la raccolta delle istanze è un'attività che viene affidata ad un gruppo di tecnici. In realtà, in alcuni casi i soggetti promotori del piano hanno redatto, con un adeguato supporto tecnico, un primo documento di diagnosi e di eventuale sviluppo della città aperto ai cambiamenti proposti nei forum di discussione. In altri casi invece il processo è stato inaugurato da incontri a cui venivano invitati gli enti, pubblici e privati, operanti nei settori economico e sociale, maggiormente rappresentativi della collettività.

Al primo gruppo appartiene Torino, che ha redatto il Piano Strategico basandosi sull'apporto di universitari e tecnici che, sulla base delle modifiche proposte nei forum di discussione, hanno realizzato i cambiamenti necessari per adeguare il contenuto del documento alle richieste emerse durante gli incontri.

Anche ASNM, agenzia creata di concerto tra quattro comuni per lo sviluppo di Nord Milano (Cinisello Balsamo, Sesto San Giovanni, Bresso e Cologno Monzese), ha utilizzato questo tipo di metodo: creazione di documenti basati sulle risultanze delle interviste e degli incontri con le varie realtà locali, aperti ai cambiamenti che di volta in volta sono stati proposti.

L'apertura e la circolazione di tali atti diventa sia momento cruciale di promozione dell'attività che la P.A. ha deciso di intraprendere, nonché di discussione e di dialogo tra gli amministratori e la collettività.

I forum di discussione indetti a Torino erano articolati in commissioni variamente composte da esponenti della società che analizzavano il piano a loro sottoposto per proporre eventuali modifiche e aggiustamenti.

Pesaro e Piacenza invece hanno deciso di realizzare, in un primo momento, degli incontri per l'individuazione di quella che era la visione futura della città da parte della sua società, e poi, alla luce di tali risultanze, affidare a dei gruppi di lavoro lo sviluppo delle linee strategiche e, infine, del documento.

Utilizzare il primo o il secondo schema d'azione non rileva ai fini dell'individuazione del metodo che tutti hanno utilizzato per la costruzione del piano.

Il confronto con la collettività, la concertazione con i diversi gruppi, l'individuazione di una visione condivisa della città è lo scopo dichiarato da coloro che considerano il piano strategico lo strumento adatto per uno sviluppo coerente e armonico del territorio urbano.

L'attuazione della concertazione, il dibattito e la ricerca di soluzioni condivise viene garantita dalla creazione di organismi che si fanno promotori e garanti, a un tempo, di questo metodo di governo del territorio. A Torino, per esempio, è stata creata un'associazione tra tutti coloro che hanno deciso di aderire al progetto, essa poi è stata affiancata da un comitato di coordinamento e da un comitato scientifico composto da tecnici.

La natura di questo strumento, la sua informalità nonché il fatto che non sia previsto dalla legge, ha determinato il fatto che ciascuno, da un lato, si sia basato sulle esperienze degli altri ma, parallelamente, abbia utilizzato lo schema che meglio avrebbe soddisfatto le proprie esigenze.

Ogni territorio con la sua struttura fisica, la sua economia, la sua storia, la sua gente le sue tradizioni, le sue peculiarità richiede una specifica risoluzione dei conflitti tra gli attori sociali e istituzionali presenti sullo stesso, che inevitabilmente sarà diversa che se si agisse in un altro contesto.

La redazione del piano viene di solito affidata a gruppi di lavoro divisi per settori specifici che approfondiscono le idee e i possibili scenari di sviluppo emersi durante i forum e gli incontri.

La formale adozione del piano avviene con la firma del documento da parte di coloro che vi hanno partecipato, non in quanto soggetti, ma come istituzioni a cui ricondurre la volontà di coloro che essi rappresentano. Il piano è un patto che impegna pubblicamente i soggetti all'adempimento degli obblighi che da esso derivano e in cui si riconoscono.

Il Piano Strategico, come abbiamo detto, contiene una visione di sviluppo futuro della città, rispetto alla quale vengono individuate precise strategie per la sua realizzazione. Di solito il contenuto del piano, al di là di leggere differenze terminologiche che comunque risultano indicare la medesima cosa, è articolato nel modo seguente:

- ◆ Una o più visioni di sviluppo della città;
- ◆ linee strategiche per la realizzazione di quell'idea per il futuro: si tratta di indicazioni generali suscettibili di interpretazione perché è su queste che occorre costruire il consenso nel lungo periodo;
- ◆ obiettivi chiari e precisi per ciascuna linea strategica;
- ◆ azioni o progetti che concretizzano l'attività che dovrà essere svolta per la realizzazione del piano.

Per quanto riguarda le azioni, esse non sono indicate in modo specifico in tutti i piani: per esempio, a Torino per ogni azione sono indicati i costi, i benefici e i tempi di realizzazione. Anche nel Piano Strategico di Pesaro le azioni sono descritte in modo puntuale e accurato, infatti per ogni progetto è indicato l'attore leader, e soprattutto è precisata la scadenza, se è a breve, a medio o a lungo termine.

Il fatto di indicare con precisione i tempi di realizzazione e gli attori responsabili della buona riuscita del progetto, diventa uno stimolo rilevante per l'avanzamento dei lavori. In effetti alla luce di tale considerazione, nel piano di Piacenza e in quello di Nord Milano, le azioni vengono indicate in modo alquanto generico e questo potrebbe, in qualche senso essere sintomo di poca concretezza, ciò non toglie che comunque il progetto vada realizzato con solerzia e nel modo migliore.

Da quest'ultima notazione relativa al piano di Pesaro, si può affermare una caratteristica comune a tutti i piani, anche se meno esplicita, e cioè la consapevolezza di agire su scale temporali diverse.

Le azioni riflettono le loro conseguenze sul territorio e lo modificano in un modo più o meno previsto e prevedibile, la possibilità di agire ulteriormente affinché l'obiettivo strategico non venga disatteso proviene dalla possibilità, in corso d'opera, di modificare i progetti se eventualmente i risultati non fossero quelli sperati.

Inoltre, l'individuazione di progetti prioritari permette di rendere tangibile in breve tempo l'azione dell'amministratore che deve essere visibile agli occhi della collettività che comunque ha bisogno di risposte e conferme della scelta che ha fatto in sede elettorale.

Un fase successiva a quella della redazione e dell'approvazione del piano, è quella della effettiva realizzazione, ma questo è un punto particolarmente spinoso della questione.

Negli stessi documenti e tra le funzioni degli organismi creati, sono previste azioni periodiche di monitoraggio dell'attuazione del piano. Tale attività è essenziale, a parte per una verifica degli impegni che ciascuno si è assunto, anche e soprattutto per accertarsi che le finalità esplicitate nel documento non vengano disattese.

E il punto della questione risiede proprio nel passaggio tra l'assunzione dell'impegno e la sua realizzazione: coloro che si sono occupati della redazione di un piano strategico o che solo lo hanno analizzato, affermano che è proprio l'articolato processo di costruzione di rapporti e legami durante i lavori, che dovrebbe assicurarne il suo successo.

Infatti, considerata la circostanza che il Piano Strategico non ha alcuna rilevanza da punto di vista giuridico, occorre pensare un metodo che rendesse vincolante questo nuovo strumento. La caratteristica redazione del piano e la partecipazione collettiva al suo contenuto, rappresenta il modo di rendere "di tutti" il progetto nel senso che coloro che vi hanno attivamente partecipato e tutti i cittadini si sentono coinvolti in questo progetto che ha sembianze nuove e innovative.

I progetti bandiera, di cui parleremo più avanti, hanno infatti lo specifico scopo di sollecitare l'interesse della società verso il piano e di indurre la discussione sullo stesso. I mass media rivestono, quindi, un ruolo fondamentale per la diffusione delle idee di sviluppo che stanno alla base della rappresentazione proposta dall'attore politico. Essa, infatti, diventa di facile comprensione se il piano viene identificato in qualche modo dall'opinione pubblica con un progetto di particolare importanza quale potrebbe essere una grossa infrastruttura. In tal modo, la divulgazione del piano non è riservata esclusivamente solo ad una fetta di popolazione ma potenzialmente a tutti i cittadini, di qualsiasi età o estrazione sociale.

2. Effetti della globalizzazione sulle politiche di sviluppo locale

L'analisi svolta sull'attività realizzata dai comuni italiani che hanno redatto un piano strategico risulta essere spinta, al di là delle singole specificità, dalla necessità di far fronte ai nuovi effetti della globalizzazione, al nuovo ruolo della città nel contesto globale e alle loro conseguenze.

Nei documenti preparatori, che in qualche modo introducono il piano strategico, vengono esplicitate le motivazioni che hanno sollecitato la sua redazione: i temi della globalizzazione e dell'integrazione

europea sono indicate come alcune delle cause che hanno portato in primo piano i temi dello sviluppo locale e del nuovo e accresciuto ruolo che si deve riconoscere alle città.

La concertazione strategica, di cui parleremo più avanti, deve essere ispirata dalla consapevolezza di agire in vista dell'inserimento della città metropolitana nel sistema delle relazioni internazionali e, a questo proposito, parlare di Torino risulta emblematico.

In effetti, riportare un brano del piano strategico redatto dall'associazione Torino Internazionale, vale meglio di qualsiasi commento o sintesi. Rispetto a questi temi, si legge nel documento che "le città vivono di relazioni economiche e culturali con l'esterno, sono nodi di reti che le collegano ad altre città e territori. Fino a metà del XX secolo, le reti avevano per lo più una dimensione regionale o al massimo nazionale; oggi si estendono a scala planetaria, sono connessioni e vie di accesso a mercati e società lontane, che annullano però, al tempo stesso, le barriere protettive in ambito regionale e nazionale. Nelle nuove condizioni, ogni città con la sua area metropolitana deve trovare rapidamente una sicura collocazione, specializzando la propria offerta in modo da cooperare con città complementari e competere con successo con altre concorrenti. Il piano strategico è lo strumento che oggi le città si danno per individuare e promuovere le azioni necessarie alla crescita nel nuovo contesto mondiale"⁴.

È chiaro che le affermazioni contenute in questo estratto si riferiscono ad una città che ha una certa rilevanza qual è Torino, ma la circostanza comunque da notare è che, certamente a scala ridotta, questi temi si ritrovano anche nei piani di città più piccole e meno complesse.

Gli attori istituzionali e i maggiori attori economici, infatti, si sono resi conto dell'importanza di agire in un quadro globale e di rendere competitivo il contesto locale in cui operano.

Le esigenze allora sono, da un lato, quelle di avere collegamenti veloci che accorcino le distanze rispetto alle altre città sia italiane che europee, quindi progetti legati alla realizzazione e al potenziamento di reti fisiche e virtuali che aumentino la capacità e la velocità dei trasporti e delle comunicazioni⁵. A tal proposito, infatti, nei vari piani si nota la grande importanza che viene data alla creazione di infrastrutture di comunicazione, economiche e sociali tese all'internazionalizzazione della città con l'esplicito scopo di posizionarla all'interno di reti urbane forti.

Da qui il bisogno di ricercare una propria identità locale che, attraverso questi nuovi e futuribili itinerari, possa essere diffusa all'esterno, con il supporto di adeguate politiche di marketing urbano al fine di promuovere il territorio e renderlo appetibile.

"Occorre promuovere la città verso l'esterno enfatizzando i suoi vantaggi e creando un'immagine attraente ed accogliente: tutto ciò non significa che le questioni che riguardano la qualità della vita diventano di minore importanza, anzi, se la città non funziona bene all'interno, molto probabilmente non riuscirà ad essere produttiva verso l'esterno"⁶.

Quindi, tanto più ci si muove e orienta in un mercato globale, tanto più si sente la necessità di costruire confini per avere un'identità riconoscibile all'esterno.

Laddove questo "esterno" è rappresentato da ambiti territoriali che possono essere confinanti ovvero estremamente distanti, ma comunque raggiungibili.

Tutte le strategie sono indirizzate alla promozione di prodotti e servizi, esportabili e non esportabili, ma di cui è esportabile l'immagine. Fra questi beni c'è anche "l'identità locale" che non è riscontrabile in

altre regioni territoriali: essa non rappresenta tanto la ricchezza naturale o artistica del territorio, quanto un fattore attrattivo per la delocalizzazione di grosse imprese che trovano vantaggioso insediarsi in quell'area piuttosto che in un'altra, per cui le dinamiche legate al processo di globalizzazione hanno influito sui diversi contesti territoriali rendendoli "aree per la competizione"⁷.

Camagni, a questo proposito, parla di fattori "relazionali" che i territori dovrebbero offrire alle imprese per renderle più competitive. Esse fanno affidamento su un capitale umano di lato livello, sull'accessibilità alle informazioni, su forme di coordinamento e cooperazione: sono questi gli elementi che cercano nei territori sui quali decidono di insediarsi. I territori, allora, come attori collettivi possono aiutare le imprese con adeguate politiche ad essere competitive rafforzando la crescita di questi fattori che assumo un'importanza strategica per le imprese stesse, ma anche per i territori che su questi temi "concorrono"⁸. Le politiche a cui si fa riferimento sono legate a favorire la formazione continua della forza lavoro; politiche dirette a migliorare la qualità ambientale e dei servizi minimi offerti non solo alle imprese ma anche ai cittadini diventati sempre più informati ed esigenti.

Forse non si tratta semplicemente di dinamiche legate alle imprese multinazionali, ma l'azione a scala globale è legata anche alla possibilità dei governi locali di creare reti di cooperazione economica a livello internazionale ed europeo. Da questo punto di vista, diventa un importante momento di sviluppo e di confronto la possibilità di poter aderire a programmi ed iniziative finanziate dall'Unione Europea. Infatti, tra gli effetti legati alla globalizzazione possiamo innanzitutto rilevare una crescita più concentrata soprattutto nelle aree che hanno accesso alle reti di comunicazione, quindi soprattutto le grandi città.

La globalizzazione ha indubbiamente favorito la diffusione delle informazioni che rende da un lato difficile la costruzione di un'unica rappresentazione dei problemi pubblici che devono essere risolti e il modo con cui risolverli, e dall'altro rende difficile ignorare le molteplici richieste che da più parti arrivano. Quindi in definitiva si assiste ad una frammentazione delle rappresentazioni collegate ad una polverizzazione delle domande che rende sempre più complesso e difficilmente gestibile il rapporto tra gli attori locali e la complessità del territorio.

Infine occorre considerare, come già accennato, l'entrata dell'Unione Europea tra gli attori di livello centrale che promuovono iniziative e politiche mettendo a disposizione degli enti territoriali nuove ed ingenti risorse: è chiaro che la possibilità legata alla capacità di veicolare risorse aggiuntive sul "proprio" territorio piuttosto che in altri diventa un forte incentivo per la promozione di politiche di sviluppo locale che l'Unione Europea fortemente stimola.

Ma a questo punto i quesiti che dobbiamo porci sono molteplici. Per esempio chiederci a quali confini facciamo riferimento; come si fa a stabilire quando un territorio "finisce" e ne inizia un altro; allora la ricerca dell'identità locale, che rappresenta il modo per farsi conoscere all'esterno, come viene individuata e rispetto a cosa?

Da qui la necessità di pensare una città su più scale⁹: gli interventi e la realizzazione di progetti che interessano, magari, una porzione ridotta di territorio producono inevitabilmente delle conseguenze che, in un modo o in un altro, influenzeranno un'area territoriale più vasta, e in momenti diversi.

Ogni azione sul territorio e la sua collocazione in un determinato momento contribuiscono alla realizzazione di fenomeni più ampi e magari distanti nel tempo, occorre quindi pensare il territorio a tutto

tondo, considerando i molteplici aspetti che lo caratterizzano nonché gli eventi storici succedutisi nel tempo.

Ogni azione influenza e modifica il territorio, ma lo stesso influenza e modifica a sua volta le stesse: è un circolo vizioso di causa ed effetto che chi pianifica dovrebbe riuscire a gestire per controllare quell'area territoriale e i cittadini che là vivono ed operano.

L'idea è quella di considerare il ruolo di una città rispetto al territorio circostante, alla regione in cui è inserita, e così via fino a cogliere la sua dimensione in un contesto che pare allargarsi sempre di più. Il discorso, comunque, può essere rovesciato considerando gli effetti che in scala ridotta, per esempio nel quartiere, si verificano sulla scorta di interventi che invece riguardano aree territoriali più grandi.

È l'analisi sinergica di queste considerazioni che ci può portare a comprendere certe dinamiche, di cui altrimenti non avremmo spiegazione.

Al di là della scale temporali e spaziali, la cui consapevolezza ci aiuta a comprendere meglio il territorio su cui operiamo, la domanda più spinosa è quella relativa alla ricerca dell'identità locale che viene perseguita all'interno della città con il piano strategico.

Abbiamo già detto come l'immagine che viene esportata all'esterno costituisce il vantaggio che dovrebbe rendere competitivo il territorio rispetto ad un altro. Ma come si fa a individuare la linea di sviluppo giusta?

Il territorio e il suo divenire non sono materia di un'analisi statica e oggettiva, ma piuttosto l'articolato intrecciarsi di relazioni, eventi e conflitti che determinano la sua storia nel momento in cui si scrive, o meglio, nel momento in cui si redige un piano strategico.

Per cui, il quesito di quale sia "l'identità giusta" non può avere risposta, o meglio, la risposta esiste se consideriamo la costruzione dell'identità locale come una rappresentazione che l'attore principale prospetta come l'unica possibile tra le varie alternative.

Egli la costruisce meticolosamente cercando di dotare la sua idea di fondamenta solide che ne garantiscano il successo: sarà la sua capacità di veicolare l'idea attraverso la collettività, ottenere l'appoggio di altri attori istituzionali e non, che troveranno vantaggio da questa visione, a rendere la via di sviluppo presentata come l'unica possibile. Allora il confine amministrativo diventa un limite all'azione dell'attore politico.

Le considerazioni che abbiamo appena fatto a proposito delle scale temporali e spaziali, a cui abbiamo già fatto riferimento nell'introduzione, in cui si articola l'azione di pianificazione e di analisi, ci portano inevitabilmente a concludere che non si può più parlare di confine "tradizionale".

Abbiamo già detto come, gli interventi sul territorio producono conseguenze che influenzano in modo diverso una stessa area in quanto lo stesso fenomeno può essere letto in chiave diversa a seconda della scala di analisi che si utilizza.

A maggior ragione se si usa questo tipo di metodologia, che diventa anche un modo nuovo di pensare il territorio, ci appare chiara l'inadeguatezza del PRG quale unico strumento di pianificazione territoriale previsto dalla legge.

Esso è inadeguato rispetto alle nuove esigenze legate alla globalizzazione e il nuovo modo di pensare il territorio nonché alle distanze e alla costruzione di un'immagine competitiva dell'area in cui si opera.

Tutto ciò comporta la necessità di sganciarsi dall'ottica del confine amministrativo che risulta solo un limite all'azione di chi governa, o meglio, si ci rende conto effettivamente che non è possibile risolvere certi problemi se non si considera ciò che accade nel territorio confinante.

Il PS risponde a queste nuove esigenze prevedendo interventi che coinvolgono aree territoriali vaste. A Torino, per esempio, ci si è spinti al punto di progettare la città metropolitana che coinvolge non solo il comune ma un numeroso gruppo di comuni che confinano con lo stesso.

La realizzazione di progetti che abbiano un'estensione sovracomunale rendono possibile uno sviluppo armonico e coerente del territorio, e sicuramente economicamente più conveniente.

Da queste necessità si inseriscono considerazioni che non sono legate esclusivamente alla pianificazione ma anche alla programmazione economica e in generale alla necessità che il maggior numero di attori pubblici e privati vengano informati e stimolati all'assunzione di un ruolo attivo sul territorio.

3. Governance ed evoluzione del metodo di intervento pubblico

Per rispondere alle nuove esigenze e ai nuovi obiettivi legati alla competizione tra i territori è necessaria una evoluzione nel modo di trattare i problemi pubblici.

Le politiche finanziarie legate ai processi di integrazione europea e il passaggio da un sistema di finanza derivata ad uno di tipo autonomo rendono sempre più limitate le risorse a disposizione degli enti locali che devono attivarsi per recuperare finanziamenti sul proprio territorio coinvolgendo tutte le forze economiche e sociali che sullo stesso agiscono.

Considerato lo scenario di riferimento che abbiamo segnato, le grandi istituzioni pubbliche non sono in grado di rispondere all'articolazione e alla molteplicità delle domande, per cui occorre trovare degli strumenti e forme di azione che possano gestire la frammentazione delle domande nonché le loro evoluzioni e che soprattutto siano più vicine ai destinatari finali¹⁰.

Si parla allora di politiche intersettoriali, di partenariato tra pubblico e privato, di integrazione verticale tra i vari livelli di governo, di partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano: in termini di governance tutti questi elementi sembrano convergere verso forme contrattuali che legano giuridicamente gli attori coinvolti all'adempimento degli obblighi che ciascuno ha assunto in sede di sottoscrizione degli accordi.

Questo tipo di metodo consente che la decisione venga presa contemporaneamente tra gli attori politici, economici e sociali chiamati al tavolo della concertazione; consente un miglioramento dell'efficienza temporale della decisione perché si ottiene l'accordo dei vari enti della Pubblica Amministrazione coinvolti nonché un migliore ascolto delle esigenze espresse in sede di concertazione dalle imprese del settore economico e dalle parti sociali.

Prima di approfondire le tematiche legate alla pianificazione strategica, nonché al piano strategico, rispetto al suo modo di rispondere a queste esigenze, è necessario aprire una parentesi sulle esperienze già fatte e legislativamente previste che hanno queste caratteristiche e rispondono alle esigenze di cui abbiamo già parlato.

Queste nuove esigenze che sottendono la necessità di pensare e di intervenire sul territorio in modo nuovo sono presenti anche nelle teorie che accompagnano i moderni metodi di programmazione degli enti territoriali nonché gli istituti di partecipazione e collaborazione previsti dal T.U.E.L.

Per quanto riguarda la programmazione economica e gli strumenti utilizzati, secondo Boccia “un piano di programmazione consiste in un insieme di obiettivi da raggiungere, di strumenti da utilizzare per raggiungere questi obiettivi e di uno schema logico che ne esprima le relazioni, cioè di un modello. Gli obiettivi rappresentano risultati economici, sociali, ambientali che chi formula il piano ritiene, in relazione alle strategie e agli obiettivi politici, importante raggiungere”. Data questa definizione, l'autore mette in evidenza che tra i presupposti necessari per poter programmare lo sviluppo economico di una determinata area territoriale è innanzitutto necessaria una conoscenza del territorio su diverse scale e su differenti variabili che permetta di programmare interventi coerenti con le vocazioni dell'area, in secondo luogo, ma non meno rilevante, individua nella partecipazione un elemento di grande importanza per una efficace implementazione del programma. Egli sostiene che tanto maggiore è la rappresentanza che partecipa alla definizione degli interventi da realizzare tanto maggiore sarà l'efficacia del piano in fase esecutiva.

Egli parla di “rappresentanza diffusa” intendendo con tale locuzione la partecipazione ex ante alla definizione dei programmi delle rappresentanze economiche e sociali organizzate e del coinvolgimento sui temi di specifico interesse delle autonomie funzionali¹¹.

È necessario che vengano attivati meccanismi di partecipazione sociale in modo che ciascun partecipante si assuma impegni che poi adempirà in coerenza a ciò che ha sottoscritto nel patto.

Questa breve parentesi ci consente di affermare che le logiche che guidano il cambiamento sul modo di intervenire sul territorio, che si tratti di programmazione economica, di strumenti normativi di partecipazione o di pianificazione territoriale, sono le stesse: diverso il punto di vista da cui si ci pone per risolvere il problema. Il piano strategico costituisce, come vedremo, la risposta ad un modo di pianificare che non è più adeguato alle nuove esigenze e che necessitava di un nuovo strumento che, basandosi su logiche diverse rispetto al passato, potesse avere caratteristiche coerenti al cambiamento che ha influenzato i tradizionali metodi di intervento pubblico.

3.1. La programmazione negoziata

Come ho già accennato nell'introduzione mi sembra opportuno fare, un seppur breve, cenno alla programmazione negoziata come esempio di esperienza prevista dalla legge di un metodo di programmazione economica che risponde alle caratteristiche innovative di gestione della pubblica amministrazione.

In questo quadro, il riferimento alla programmazione negoziata ha il valore di identificare un metodo capace di mobilitare risorse locali, pubbliche e private, nell'ottica di realizzare uno sviluppo locale a più scale, ma nello stesso tempo di creare un sistema di collaborazione tra amministrazioni centrali, regionali, provinciali e comunali, in un rapporto di tipo contrattuale che vincoli in modo coerente i comportamenti di ciascuno alla realizzazione degli impegni negoziati e sottoscritti¹².

Secondo la definizione data dal legislatore e contenuta nell'art. n.2, comma n.203 lett. a della legge n. 662 del 1996, per programmazione negoziata si intende la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza.

Si può affermare, secondo Nicolai, che la programmazione negoziata è innanzitutto un metodo, una prassi negoziale attraverso cui istituzioni, soggetti pubblici e privati concorrono a individuare obiettivi di sviluppo locale, a concertare interventi e risorse impiegabili, a stabilire i tempi e i modi dell'attuazione, oltre che le responsabilità e gli obblighi derivanti dagli impegni assunti. Egli sostiene che il successo di questo modello non risiede tanto nell'applicazione corretta delle norme che lo regolamentano, quanto nella progressiva realizzazione di una buona prassi.

Questo nuovo modo di programmare elimina il ricorso a piani statici implementati dall'alto secondo logiche gerarchiche, ma cerca di produrre risultati positivi sfruttando una logica basata sulla negoziazione, il confronto e la raccolta delle istanze dal basso.

Gli elementi identificati come fattori chiave per il successo sono:

- La formazione di coalizioni locali;
- La concertazione degli obiettivi e delle risorse;
- Attivazione degli strumenti operativi locali;
- Integrazione delle risorse imprenditoriali e finanziarie;
- Sperimentazione di formule organizzative e gestionali innovative;
- Adeguamento della macchina amministrativa pubblica¹³.

In particolare, nell'ambito dei vari strumenti di programmazione negoziata, l'esperienza dei patti territoriali è orientata, sulla base di idee-forza, alla creazione di coalizioni territoriali caratterizzate da un impegno attivo dei vari soggetti coinvolti.

“Il patto territoriale è l'esito di un accordo, al tempo stesso strumento di programmazione locale ed strumento operativo, in grado di integrare idee e progetti di sviluppo di aree delimitate e caratterizzate da problematiche comuni o da particolari vocazioni produttive”¹⁴.

L'attore pubblico dovrebbe, almeno in teoria, svolgere una funzione limitata ad agevolare il processo. I vari attori, istituzionali, sociali ed economici, vengono mobilitati e responsabilizzati rispetto al progetto comune. Il piano in questo modo dovrebbe essere più coerente alle domande e alle esigenze che emergono durante la negoziazione degli interessi che ciascuno pone all'attenzione dell'altro¹⁵.

Ci si rende subito conto di come i temi si ripetano e ritornino: economisti, urbanisti, amministrativisti utilizzano gli stessi termini nell'ottica di risolvere tutti i problemi legati alla gestione della cosa pubblica. Dopo decenni di una amministrazione che ha agito secondo logiche gerarchiche e burocratiche in cui il rispetto della procedura era sinonimo di correttezza dell'azione, ci ritroviamo di fronte a un necessario cambiamento. Occorre focalizzare l'attenzione sull'efficacia dell'azione e sulla creazione di valore per il cittadino; egli deve sentire un amministratore locale vicino alle sue esigenze, capace di interpretarle e soprattutto di soddisfarle.

Gli strumenti della programmazione negoziata, nell'ottica di un approccio bottom-up, cercano di realizzare questo rapporto dialettico tra istituzioni e soggetti portatori di istanze. In questo modo dovrebbe diventare facile da parte dell'attore pubblico soprattutto l'interpretazione delle esigenze che provengono dal territorio al fine di soddisfarle e ottenere legittimazione alle azioni che intende intraprendere per il raggiungimento di un obiettivo strategico.

Anche se in modo sintetico si è cercato di evidenziare le caratteristiche e le logiche nuove che si celano dietro ad una serie di strumenti di programmazione che oggi sono molto utilizzati. Il filo conduttore che ci guida deve essere quello che il cambiamento è stato necessario ed ha investito in modo globale l'intero mondo della pubblica amministrazione. La programmazione economica, la pianificazione territoriale e l'intero procedimento amministrativo sono permeati da questi nuovi valori che tendono in definitiva innanzitutto ad avere un rapporto più diretto con i cittadini, privati o imprese che siano, nonché cercare di rendere più agevole la comunicazione e l'interazione tra i vari livelli di amministrazione secondo i principi di snellimento e accelerazione delle procedure.

Illustrare le novità introdotte dalla legge n.142 del 1990, che ha riformato il procedimento amministrativo, le successive modifiche che adesso sono contenute tutte nel T.U.E.L. appare logico per poi chiudere il cerchio descrivendo le considerazioni che hanno determinato l'evoluzione della pianificazione territoriale e la costruzione del piano strategico.

3.2. Il principio di partecipazione e istituti previsti dalla legge.

La riforma operata nell'ambito della pubblica amministrazione ha creato un nuovo modo di intendere i rapporti tra la stessa e il cittadino; la P.A. deve orientare la sua azione in vista della soddisfazione delle esigenze della collettività che amministra ma soprattutto deve prevedere forme di collaborazione e partecipazione che rendano le comunicazioni e la raccolta delle istanze il più agevole possibile¹⁶.

Occorre che il cittadino venga considerato come persona inserito in una particolare dimensione sociale e storica: secondo questo tipo di concezione l'azione amministrativa non deve essere orientata esclusivamente all'emissione di un atto bensì al soddisfacimento delle esigenze dei cittadini/utenti. In tal modo assume rilievo il processo di costruzione delle relazioni tra cittadini, amministratori e apparato burocratico¹⁷.

L'art. n.8 del d.lgs. n.267 del 2000 (T.U.E.L.) è esplicitamente intitolato Partecipazione popolare e , al primo comma, stabilisce che “i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto”.

In effetti, come già più volte sottolineato, l'intero processo di riforma della pubblica amministrazione è orientato verso la maggiore partecipazione diretta dei cittadini, in forma associata o organizzata, per una diretta gestione della cosa pubblica. Questo fenomeno di valorizzazione della persona riguarda in modo maggiore gli enti locali che hanno un contatto più diretto con la collettività che amministrano, e d'altro canto il legame risulta maggiormente accentuato, oggi più di ieri, in relazione all'elezione diretta del sindaco da parte dei cittadini¹⁸.

Il testo unico si limita ad enunciare in termini generali alcuni istituti di partecipazione senza dettare una specifica disciplina, e in effetti spetta agli enti locali con il loro statuto prevedere istituti e specifiche forme di partecipazione.

In relazione ai diritti di partecipazione, di conoscenza e di informazione i cittadini sono titolari di posizioni soggettive che non devono ottenere alcun riconoscimento da parte degli statuti comunali e provinciali, questi invece devono prevedere forme ed istituti che permettano l'esercizio di tali diritti.

Quello che in questa sede preme sottolineare si riferisce a quel particolare aspetto della partecipazione che esula dai diritti ormai riconosciuti di partecipazione al procedimento amministrativo e di informazione.

Infatti se la partecipazione del privato alla gestione dei servizi ed allo stesso procedimento amministrativo è un metodo ormai consacrato, la partecipazione va estesa anche al momento della formazione dei programmi e della progettualità politica¹⁹. Affinché allora questo cambiamento che ha investito l'intero mondo della P.A. possa tradursi in fatti concreti che diano valore alle teorie, occorre che gli strumenti siano previsti e soprattutto attivati.

Ci si riferisce in particolare a quegli organismi previsti dagli statuti che hanno lo specifico scopo di incrementare la partecipazione ai processi decisionali, in particolare:

- le Consulte, articolate sia per zone territoriali, sia per ambiti tematici. In esse sono, in genere, rappresentate le libere associazioni, le organizzazioni di volontariato, le categorie professionali ed altre istituzioni;
- il Forum dei cittadini e delle associazioni, finalizzato a migliorare la comunicazione e l'informazione su problemi ed iniziative che riguardano i diritti dei cittadini;
- la Conferenza dei Sindaci, che garantisce il coordinamento e la cooperazione tra i Comuni e la Provincia;
- il Consiglio delle donne (o consulta femminile o Commissione delle pari opportunità) composto dalle elette nel Consiglio dell'ente, nei consigli degli organismi i decentramento e da una rappresentanza dei gruppi e delle associazioni femminili.

Gli statuti attribuiscono agli organismi di partecipazione competenze consultive e propositive. In particolare possono esprimere pareri, presentare proposte, organizzare discussioni ed approfondimenti su particolari tematiche²⁰.

Il piano strategico, oggetto di questo studio, prevede esplicitamente la costituzione del forum di discussione sulle tematiche legate allo sviluppo del proprio territorio che verranno poi inserite nel documento che verrà redatto. Il procedimento di redazione del piano strategico che, poi dovrebbe essere la sua forza, prevede la costituzione di tavoli di concertazione variamente denominati, ma che hanno la caratteristica di mettere insieme le istituzioni pubbliche operanti sul territorio, le associazioni maggiormente rappresentative e le forze economiche che sullo stesso agiscono.

Il procedimento di costruzione del piano, sotto questo aspetto, pare riprendere questi organismi di partecipazione che la legge si auspica vengano disciplinati e attivati in tutte le città. Il piano strategico diventa, da questo punto di vista, un modo per mettere in pratica e saggiare l'effettiva efficacia di questi strumenti che potrebbero diventare validi supporti all'attività di gestione della cosa pubblica.

Si fa riferimento, nello specifico, alla possibilità che l'attivazione di questi momenti di verifica e confronto possano innanzitutto creare consenso attorno alle scelte che gli amministratori compiono e in secondo luogo la necessità che certe decisioni vengano percepite dalla collettività come proprie.

Gli amministratori si ritrovano a gestire un "presente" difficile in cui la comunità esige trasparenza, informazione e soprattutto risultati; oggi non è più sufficiente conquistare il potere politico ma occorre mantenere fede alle promesse fatte in sede elettorale. Di fronte alle aspettative di una società sempre maggiormente informata e in cui il livello di istruzione si è alzato notevolmente, occorrono spazi di confronto costruttivo che permettano anche agli amministratori locali di cedere un po' del loro potere in cambio di approvazione.

Il piano strategico viene presentato, come vedremo, come il piano della "città" e non di questa o di quella amministrazione comunale: è l'intera collettività che costruisce il piano. È chiaro poi che gli interrogativi circa la reale rappresentazione di tutti gli interessi coinvolti e i dubbi legati alla legittimità democratica dei meccanismi di partecipazione sono leciti. La riforma amministrativa ha fornito validi strumenti di cambiamento che, nelle mani giuste, potrebbero effettivamente concorrere a costruire un nuovo rapporto tra p.a. e cittadini. Il problema risiede nella lentezza dell'assimilazione del cambiamento²¹ e nella consapevolezza di agire in un nuovo modo, in cui la P.A. non deve essere pensata e costruita come una macchina statica e chiusa bensì come un'istituzione in aperto confronto con il territorio che amministra.

4. Evoluzione storica della pianificazione e ruolo del piano strategico rispetto alle nuove esigenze.

L'utilizzo di un piano strategico risponde a molteplici esigenze, alcune sono legate a quelle considerazioni già fatte a proposito del nuovo ruolo della città e agli effetti dei fenomeni della globalizzazione, dall'altro alla consapevolezza, rilevata da più parti, dell'inadeguatezza dei tradizionali metodi di pianificazione e programmazione dello sviluppo socio- economico e urbanistico della città.

Prendiamo in rassegna molto sinteticamente i vari piani che si sono succeduti nel tempo e le diverse logiche che li presupponevano.

La prima generazione di piani strategici risale alla metà degli anni '60: esso si introduce in un sistema di pianificazione su due livelli che affianca ai piani di struttura dei piani di indirizzo che delineano grandi temi e obiettivi dello sviluppo economico, sociale e spaziale in una prospettiva di medio – lungo periodo. Il piano realizzato è uno strumento, che pur non avendo effetti giuridici diretti, è finalizzato ad assicurare una coerenza globale all'insieme delle microdecisioni di destinazione di uso dei suoli definite a livello locale.

Esso è contraddistinto dalla coerenza globale del piano di vasta scala (regionale e metropolitana), si inquadra in un modello razionale in cui il decisore pubblico, sostenuto da un forte apparato amministrativo e normativo, opera in condizioni di supposta certezza, prendendo decisioni coerenti. Gli obiettivi del piano strategico che sono di tipo economico e sociale devono tradursi in decisioni e azioni coerenti.

Le esigenze nate da questo tipo di esperienza, e che hanno dato vita ai piani di seconda generazione, sono tutte legate ai limiti che questi hanno presentato. Innanzitutto la loro astrattezza e pretesa onnicomprensività: si faceva infatti più attenzione al processo di redazione, alla loro razionalità scientifica affidata a tecnici qualificati che non alle specificità locali. Il modello gerarchico, che comporta l'approvazione del piano da parte del governo centrale, si rivela poco radicato nella realtà locale. In effetti, sebbene, la pianificazione si fondi su una concezione processuale del piano, che prevede meccanismi di retroazione e la possibilità di introdurre aggiustamenti marginali rispetto agli obiettivi generali del piano, nella realtà i piani si caratterizzano come documenti rigidi e non modificabili.²²

La caratteristica stratificazione tra linee generali e obiettivi, senza stabilire vincoli specifici rende difficile la realizzazione concreta del piano; in definitiva, l'unico modo per poter realmente influenzare lo sviluppo dell'area territoriale è l'esercizio dei poteri della P.A. di concedere o vietare lo sviluppo di una determinata porzione di suolo.

Gli anni '80 diventano lo scenario per la nascita dei piani di seconda generazione caratterizzati da pratiche di flessibilizzazione degli strumenti urbanistici, in particolare per favorire il riuso di aree degradate o dismesse; si sente la necessità di certezza degli investimenti nel breve- medio periodo; si passa da un processo razionale e regolamentato alla deregulation che permette di far decollare l'economia locale. Attraverso l'analisi Swot, si ricercano punti di forza e di debolezza del territorio in cui si opera e le opportunità di sviluppo che si propongono; l'attenzione si focalizza sulla fase di implementazione del piano e sulle "alleanze" tra P.A. e investitori privati, che nella redazione del documento in sé.

Ci si rende conto che la complessità delle relazioni tra gli attori territoriali, necessita di un tipo di pianificazione che cerchi di coordinare e ricomporre la frammentarietà dei poteri istituzionali e non istituzionali.

Si elabora, allora, un quadro di riferimento che è il frutto di un processo negoziale che coinvolge una pluralità di attori e che è suscettibile di modifica perché concertabile in ogni momento: sono previsti infatti dei meccanismi di feedback che consentono di riorientare le decisioni perché quello che conta non è realizzare le strategie decise inizialmente una volta per tutte, ma la capacità del piano di produrre risultati concreti. In definitiva, si cercava di aumentare la capacità progettuale e attuativa del piano, snellendo le lungaggini amministrative e burocratiche che avevano caratterizzato i piani di prima generazione. Mentre nei piani precedenti il pianificatore era un esperto lontano dalla realtà locale, in questi è un manager che ha il compito di negoziare soluzioni che accordino pubblica amministrazione e investitori privati.

Le novità introdotte da questo tipo di piani sono state in gran parte riprese da quelli che sono stati definiti i piani di terza generazione e che hanno cercato di superare i seguenti limiti: attribuendo priorità agli obiettivi di sviluppo economico si rischiava di accentuare un modello di metropoli a due velocità; si privilegiavano i gruppi portatori di interessi forti; si rischiava di elaborare documenti effimeri, finalizzati ad operazioni di marketing a puri fini di immagine esterna. Se si utilizza la performance, intesa come capacità del piano di raggiungere gli obiettivi fissati, come criterio principale si rischiava di rendere il processo decisionale troppo flessibile e aperto ad ogni tipo di revisione in fase attuativa.

Negli anni '90, varie città in Europa, e adesso anche in Italia, si sono dotate di un piano strategico.

I nuovi piani sperimentano un nuovo tipo di pianificazione totalmente sganciata dalla logica gerarchica, ma basata sulla partecipazione della collettività alla sua redazione.

Tutti coloro che si sono occupati di un piano strategico, lo presentano come una importante novità nel campo della pianificazione, e considerano l'approccio metodologico della pianificazione strategica, come l'unico sistema per poter rendere operativo il piano e creare quegli indispensabili presupposti che consentano la sua "vincolatività" nel lungo periodo.

Secondo Gibelli, il piano strategico è stato identificato come appartenere alla "terza famiglia di piani strategici", che si presenta come un documento di "visioning" orientato alla costruzione di scenari di lungo periodo che possono essere raggiunti attraverso strategie rimodulabili nel tempo e attorno a cui costruire il consenso²³.

"Questi piani presentano delle caratteristiche nuove rispetto al passato, in particolare:

- Un orientamento bottom-up degli stimoli e delle risorse che contribuiscono alla costruzione del quadro strategico: quindi un ribaltamento della concezione gerarchica dei piani di area vasta che si traduce in una maggiore sensibilità nella considerazione dei contesti locali;
- Un approccio negoziale che tende ad includere la complessità dei soggetti sociali coinvolti nello sviluppo urbano e ad incrementare le forme di democrazia e di partecipazione locale;
- La valorizzazione dei meccanismi di cooperazione tra i soggetti istituzionali."²⁴

Molti studiosi hanno affrontato da un punto di vista teorico questo strumento di governo del territorio mettendo in luce le sue caratteristiche fondamentali e approfondendo quello che è stato definito "approccio reticolare"²⁵.

Si dice infatti che, i modelli di città che fino ad ora sono stati perseguiti mediante tecniche di pianificazione tradizionale, hanno raramente prodotto i risultati che si attendevano: occorre, quindi, rifarsi a nuovi metodi che stimolino l'azione e l'attività dei molteplici attori locali.

Nei piani tradizionali, in effetti, gli obiettivi erano piuttosto impliciti nella dettagliata descrizione degli esiti fisici e finali della trasformazione e non rendevano palese quali fossero le logiche e le politiche di sviluppo di tipo economico e sociale, che a quelle decisioni, erano sottese.

Gli obiettivi generali e finali del piano costituiscono un elemento di stabilità, ma per essere tali non possono essere il frutto di una scelta della sola amministrazione.

Occorre che il processo di definizione degli obiettivi e il loro concreto perseguimento, sia caratterizzato, magari con forme e metodi diversi, da un'interazione tra i soggetti o attori, in sostanza occorre una loro trattazione sociale²⁶.

Di fronte a tutte le esigenze che, secondo i redattori dei piani, occorre soddisfare nel particolare periodo storico che stiamo vivendo, risulta necessario coinvolgere competenze e risorse esterne all'amministrazione: la concertazione strategica tra gli attori pubblici e privati tesa alla individuazione di un progetto globale della città, che sia fermo sulle strategie e gli obiettivi, ma dinamico nell'implementazione, risulta essere il modo per rendere la città integrata all'interno e competitiva all'esterno²⁷.

Il PS è un documento non legislativamente previsto che si basa esclusivamente sull'accordo dei soggetti coinvolti, esso è un patto che lega gli attori- decisori di un territorio alla sua realizzazione, ma

nulla è previsto in caso di mancata ottemperanza degli impegni che ciascuno si è assunto. A questo punto ci si pone il problema di come realizzare questa forma di “vincolo” che non è giuridico, ma non per questo meno formale ed esplicito.

La lettura dei diversi piani dà una precisa idea del meccanismo usato per assicurare, per quanto possibile, la sua realizzazione.

Infatti il processo di costruzione del piano è articolato e approfondito, scandito da fasi ben precise in cui la collettività viene coinvolta attraverso forum di discussione in cui i rappresentanti dei gruppi maggiormente rappresentativi del tessuto sociale possono esporre il loro punto di vista e avanzare pretese ed esigenze.

Il coinvolgimento di soggetti diversi dall'amministrazione per la redazione del piano strategico diventa essenziale, non tanto per ottenere il consenso sul contenuto dell'atto di pianificazione, ma, piuttosto per la creazione di legami e relazioni forti, che costituiscano il vero punto di forza e di innovatività del piano.

La pianificazione strategica, in quest'ottica, tende alla creazione, organizzazione e mantenimento di una rete di attori che cerca di costruire il consenso su una rappresentazione globale e integrata della città e del territorio che ad essa si lega. Si tratta in sostanza di creare il consenso preventivo per poi arrivare al consenso operativo come logica conseguenza del lavoro che è stato realizzato²⁸.

Il primo passo quindi è la creazione della rete di attori, e, in effetti tutte le città che si sono dotate di un piano strategico hanno creato degli organismi ad hoc che hanno avuto lo specifico compito di promuovere la realizzazione del piano secondo questo tipo di approccio metodologico, cioè della pianificazione e concertazione. Questi organismi, totalmente eterogenei nella loro composizione, impongono a coloro che vi partecipano, ad impegnarsi pubblicamente per la buona riuscita del piano e ad esporsi al dibattito pubblico tramite i forum che vengono indetti. Ogni attore partecipa ai tavoli di lavoro affiancato da tecnici che hanno le conoscenze specifiche per il settore di competenza, in modo che possa raggiungersi una decisione che sia motivata da un punto di vista politico e giustificata da un punto di vista tecnico.

L'attenzione e l'interesse per un piano strategico deve essere orientata più al processo che al prodotto finale: è nel processo di costruzione partecipata e condivisa che permette, inoltre, l'orientamento dell'opinione pubblica favorevole verso il contenuto del piano, rispetto al quale i cittadini sono stati ampiamente informati e rappresentati attraverso gli attori sociali che hanno partecipato alla stesura.

Si comprende, quindi, come assume importanza fondamentale l'individuazione e la “costruzione” del soggetto del piano, quale rete di attori, in cui il soggetto pubblico è uno tra tanti, anche se si fa carico di promuovere il processo. Esso è portatore di una visione limitata e parziale come tutti gli altri: dovrà quindi confrontarsi con altre visioni limitate e parziali, in un processo che dovrebbe essere sganciato da logiche di tipo gerarchico²⁹.

Si passa dal governo come azione del soggetto pubblico che definisce in modo unilaterale e prescrittivo gli obiettivi, provvedendo direttamente alla soluzione dei problemi, alla dimensione della regolazione negoziale degli interessi. Esso, in definitiva, è colui che rende possibile e facilita il processo secondo questa forma di governo del territorio³⁰.

Addirittura è stato detto che “si delinea il passaggio dalla dimensione del government, inteso come definizione unilaterale e prescrittiva degli obiettivi, alla dimensione della governance, intesa come regolazione negoziale degli interessi”³¹.

Occorre, a tal proposito, sottolineare che con il termine governance si indica un nuovo stile di governo distinto dal modello gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall’interazione tra lo stato e attori non statuali all’interno di reti decisionali miste pubblico/ private.

Un secondo nuovo significato più ampio di governance indica modalità distinte di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione dell’ordine sociale. Forme di coordinamento diverse dalla gerarchia e dal mercato in senso stretto hanno determinato la circostanza di utilizzare il termine di governance per indicare qualsiasi tipo di coordinamento, non solo nell’economia ma anche in altri ambiti³².

L’affermazione che prima abbiamo riportato indurrebbe a pensare che solo da pochi anni si parli di regolazione negoziale di interessi o forme di autogoverno, occorre fare alcune precisazioni critiche.

Infatti, l’evoluzione della teoria della governance dimostra che, anche quando ci si schierava contro tutte le manifestazioni di tipo gerarchico, la capacità di risoluzione dei problemi espressa dalle reti pubblico- private e dall’autoregolazione sociale poteva avere dei limiti.

Questo tipo di azione infatti si afferma solo in determinati settori dove questo tipo di approccio ha una maggiore efficacia.

È chiaro che da un punto di vista dell’originaria concezione dall’alto, il negoziato tra attori politici e sociali potrebbe sembrare una perdita di capacità direttiva da parte dello stato. In realtà la ricerca empirica ha dimostrato come in effetti non si tratti di una perdita di potere quanto di una espressione diversa della sua forma. Quindi il potere dello stato esiste e rimane comunque forte perché l’autoregolazione sociale ha luogo entro un quadro istituzionale riconosciuto dallo stato.

“Non solo esso esercita una funzione di legittimazione ma ha spesso sorretto l’emergere di varie forme di autogoverno. Laddove gli attori statali partecipano alle reti di policy, essi godono poi di uno status molto speciale e privilegiato, controllando strumenti cruciali di intervento; e questo vale anche nelle situazioni in cui il potere decisionale è stato devoluto a istituzioni di autogoverno sociale.

In particolare lo stato mantiene il diritto di ratifica legale, il diritto di imporre decisioni autoritative qualora gli attori sociali non giungano autonomamente ad alcuna conclusione e il diritto di intervenire con un’azione legale o esecutiva nel caso un sistema autonomo non soddisfi le aspettative di regolazione. Controllo gerarchico e autoregolazione sociale non sono dunque mutuamente esclusive. Essi sono principi ordinativi differenti che spesso risultano amalgamati insieme..”³³

Quindi dire che si passa dal government alla governance, che il soggetto pubblico si pone su di un piano totalmente paritario rispetto agli altri soggetti coinvolti, che la sua voce e il suo punto di vista abbiano lo stesso peso degli altri, che il suo ruolo in questo processo sia solo di iniziativa e facilitazione, quindi di coordinatore solo perché si formalizzano e si cristallizzano in modo esplicito queste forme di cooperazione e confronto, sembra non solo eccessivo ma contrastante con tutto quello che abbiamo detto a proposito della teoria della governance.

La pubblicità degli accordi non elimina il fatto che comunque gli attori sociali che hanno un peso politico effettivo al tavolo della concertazione non siano gli stessi che, anche senza PS, sarebbero stati soddisfatti in modo implicito dal potere.

Il fatto è che il pianificatore non deve gestire chi non fa problema bensì chi, portatore di una diversa visione del territorio, costituisce l'ostacolo da superare in sostanza deve affrontare il conflitto.

Secondo Balducci, la pianificazione strategica cerca di creare una visione comprensiva della città e del territorio slegandola da aspirazioni di controllo generale. Essa indirizza l'azione degli attori locali non in base a definizioni di interesse generale già confezionate ma perché li fa partecipare al processo di definizione delle strategie, in cui vengono individuate alcune priorità ed esigenze.

Da questo punto di vista, secondo l'autore, l'affollamento delle arene decisionali costituisce una risorsa e non un ostacolo: le decisioni prese possono essere riviste proprio in virtù del fatto che attorno alle stesse è necessario costruire il consenso.

Inoltre il piano è fortemente "pubblicizzato" al fine di suscitare l'interesse e il dibattito tra i cittadini proprio perché il confronto si vuole stimolare e non mettere a tacere. Proprio su questo presupposto, sono rilevanti i Progetti Bandiera, progetti sui quali la città in questione ripone molte delle speranze di cambiamento che orientano l'intero piano. È possibile che tali progetti non siano l'asse portante di un piano strategico, ma hanno le caratteristiche per essere facilmente identificati dall'opinione pubblica e per essere trattati dai mezzi d'informazione di massa. Di solito si tratta di progetti fisici, quali nuovi edifici e nuove infrastrutture urbane, che, meglio di altri, si prestano a svolgere la funzione di rendere una rappresentazione che veicoli l'idea di sviluppo. La possibilità che il contenuto del piano sia divulgato attraverso questi segnali forti, la sensazione che la città sia in "movimento" diventa anche un efficace strumento politico in termini di visibilità esterna.

4.1. Concertazione o negoziazione?

Questa forma di pianificazione basata sulla comunicazione e sulla cooperazione è finalizzata all'individuazione di un'intesa tra le parti, in cui ciascuno può esporre il suo punto di vista. I problemi e le loro soluzioni sono il frutto di una negoziazione, e in sostanza, costruire il consenso su ciascuna delle decisioni prese, diventa lo scopo fondamentale.

In verità, la scelta di questo tipo di approccio detto "reticolare", è proprio ancora più valida in un contesto in cui, diversamente dalle migliori intenzioni, il clima non è di cooperazione ma di scontro, dove gli attori e gli interessi sono molti e diversi e occorre ricostituire tale frammentarietà al fine di individuare una visione condivisa di città³⁴.

Gli autori che hanno approfondito il tema del piano strategico come una nuova forma di pianificazione territoriale considerano questo approccio metodologico come una forma nuova e diversa di agire da parte dell'amministratore.

Dalla forma top down a quella bottom-up, essi affermano l'esistenza di questo tipo di approccio reticolare, intendendo riferirsi alla rete di attori che si crea durante il processo di costruzione del piano.

Essi affermano che i primi due modi di gestire i problemi e le complessità risultano inadeguati in occasioni dove i soggetti coinvolti sono tanti e i conflitti, che inevitabilmente sorgono, diventano facilmente governabili.

La lettura dei documenti ci prospetta l'esistenza di un mondo nuovo, dove l'uguaglianza e la democrazia sono valori non solo perseguiti, ma anche raggiunti e concretizzati.

I vari piani strategici e soprattutto i documenti che li accompagnano, presentano una realtà in cui tutti hanno effettivamente la possibilità di parlare ed essere ascoltati al tavolo della concertazione.

Si attribuisce, da un punto di vista teorico, lo stesso peso decisionale per la stesura del PS, a tutti coloro che sono stati coinvolti, ma è ovvio che tale visione risulta distorcere la realtà.

Ci prospettano una realtà utopistica, tinteggiata a colori allegri e vivaci, in cui tutti convivono e lavorano pacificamente per la realizzazione del bene e lo sviluppo della collettività. Questa visione rosea appiattisce e nasconde le complessità che si celano dietro il governo e il controllo di un territorio.

La concertazione tra gli attori locali per raggiungere l'accordo sulle decisioni da prendere sembra richiamare l'immagine di un concerto, in cui ciascuno suona uno strumento che risulta necessario per l'intera melodia.

È pur vero che all'incipit, ciascuno riveste un ruolo perfettamente compatibile con quello del suo vicino e sembra che ognuno condivida perfettamente e si senta coinvolto in quello che sta facendo, ma è innegabile che ciò che viene visto dalla collettività è il frutto di un lavoro combattuto e difficile.

La rappresentazione sul divenire del territorio che viene data dal piano strategico si presenta alla collettività come un progetto armonico ed univoco, l'unico scenario possibile.

La concertazione strategica, i tavoli di lavoro non sono altro che luoghi ed occasioni di incontro/scontro, in cui lo scopo fondamentale è la risoluzione di conflitti e la riduzione della complessità che si deve gestire.

Non è di concertazione che si deve parlare ma di negoziazione: si passa, allora, dal "concerto" al "negoziato".

Da un punto di vista storico si parla di negoziati di pace, di trattative per la risoluzione di conflitti; si parla di contrattazione tra sindacati e associazione di imprenditori per giungere ad un accordo per definire i termini del CCNL.

Anche da un punto di vista giuridico il negoziato o contratto evoca la soddisfazione per ciascuna delle parti di un interesse proprio, non si agisce mai per la soddisfazione dell'interesse della controparte, o quantomeno non esclusivamente. Al di là della natura dell'interesse che sta alla base del comportamento, comunque esiste ed è per la sua soddisfazione che si agisce.

Quindi la negoziazione, o meglio, il "negoziato" diventa il momento di incontro in cui soggetti diversi partono da posizioni differenti spinti dalla volontà di perseguire la visione del territorio del gruppo che rappresentano. Il parziale abbandono delle pretese iniziali è il naturale epilogo di un tale processo: ciascuno avanza dalla posizione iniziale verso l'altro cercando un punto di incontro su delle questioni rispetto alle quali ciascuno ha inevitabilmente già fatto delle rinunce.

Affermare che il processo di costruzione del PS elimini la frammentarietà e la contraddittorietà della società e del territorio su cui esso produrrà le sue conseguenze solo perché dei soggetti instaurano buoni

rapporti, è riduttivo. Forse sarebbe opportuno riconsiderare questa supposta parità tra coloro che partecipano alla redazione del documento.

Indubbiamente si pone un problema di legittimità democratica nella redazione del piano, perché inevitabilmente ci saranno degli attori che avranno un peso decisionale più debole rispetto ad altri. Allora perché fare un piano strategico? È pur vero, infatti, che chi ha un effettivo peso decisionale sul territorio, coloro che hanno un grosso potere negoziale decide già. Infatti a tal proposito, Vaccà sottolinea come recenti studi evidenziano che è generalmente il livello locale a rappresentare l'anello debole proprio perché maggiormente esposto alle pressioni e agli interessi degli elettori³⁵. L'attore politico chiamato a svolgere il suo mandato, con o senza la formalizzazione di un tale processo di concertazione, avrebbe comunque soddisfatto le loro pretese.

Un altro quesito, collegato al primo, che ci poniamo è, per esempio, chi decide chi partecipa? Potrebbe ipotizzarsi che l'attore politico che detiene il potere in un determinato momento storico per trovare conferme ed appoggio rispetto alla sua rappresentazione dello sviluppo futuro dell'area che amministra, coinvolge soggetti utili al suo progetto, costruendo il consenso per la sua azione e mantenere così la sua base elettorale.

È probabile però che quando vengono identificati gruppi portatori dei diversi interessi si procede assegnando a ciascun gruppo un determinato peso in relazione alla rappresentazione che si vuole costruire. Le differenze e i conflitti sono quindi in un certo senso già previsti e pesati, le modifiche i problemi che potranno essere proposti comunque rientrano in un quadro di possibilità trattabili.

Far diventare i cittadini attori significativi in quanto esercitano un diritto di cittadinanza non è così scontato e facile. Ai cittadini anche quando siano in grado di far sentire la loro voce e siano legittimati a farlo, vengono presi in considerazione solo quando siano portatori di interessi. "Dare voce alle differenze significa sviluppare un approccio culturale che riconosce le diversità di chi è altro da noi, in un rapporto anche polemico tra soggetti eguali dotati di pari sovranità".³⁶

La pianificazione realizzata esclusivamente da tecnici con metodi "scientifici" che considerano il territorio in modo oggettivo ed univoco, è stata considerata la causa di sviluppi urbani, intendendo sia gli aspetti fisici che economici, non coerenti con le sue vocazioni.

Si sente allora la necessità di dialogare e conoscere le esigenze della collettività affinché gli interventi sul territorio siano coerenti con quelle che sono le caratteristiche storiche, sociali ed economiche della comunità. Da qui allora i forum di discussione, le interviste, la pubblicità dell'azione amministrativa che permette all'attore politico di allargare sempre di più la conoscenza del suo territorio e il consenso dei cittadini e tutto questo nel PS avviene in modo studiato e approfondito.

Abbiamo già accennato al fatto che il piano strategico propone un approccio multidisciplinare ed integrato alla risoluzione dei problemi. Si è affermato che è proprio il particolare processo di costruzione che dà al piano una visione comprensiva di tutti i punti di vista portati dagli attori coinvolti.

Questo contrasta palesemente con le considerazioni fatte relativamente al fatto che non è possibile, nella realtà dei fatti e della realtà storica, che ci possa essere parità tra i soggetti coinvolti. Nei giochi di potere e di negoziazione degli interessi verranno sacrificati inevitabilmente degli aspetti del territorio

considerati meno “importanti”, perché meno influenti. Tutto questo però sta dentro a questo processo in cui l’attore pubblico stimola un tipo di partecipazione dal basso.

5. Nuovi strumenti urbanistici

Enunciate da un punto di vista teorico le esigenze legate ai cambiamenti della società e alla necessità che vengano individuati nuovi strumenti di pianificazione, che devono essere in grado di superare i confini amministrativi, di essere più leggeri e “adeguabili” ai continui cambiamenti che coinvolgono il territorio in tutti i suoi aspetti in modo rapido e veloce, può essere utile approfondire le novità introdotte dalla legge n. 9 del 1999 della regione Lombardia.

Il Comune di Milano ha recentemente approvato il Documento di Inquadramento, in attuazione della L.R. n.9/99 che regola anche i Programmi Integrati di Intervento.

Gli estensori del documento esplicitano i problemi relativi al PRG tradizionale. Secondo costoro il piano regolatore genera due tipi di “certezze”: da un lato quelle che riguardano le situazioni esistenti e dall’altro le possibilità di trasformazione. Il PRG però produce anche due tipi di incertezza dovute alla possibile inadeguatezza delle norme alle variabili aspettative del mercato e al possibile mutamento delle norme nel tempo.

In effetti da parte degli operatori viene una richiesta contraddittoria, in quanto da un lato si esprime la necessità delle certezze che garantiscano gli investimenti, ma dall’altro si vorrebbe più flessibilità per adeguare gli stessi alle richieste del mercato.

Le trasformazioni operate in Regione Lombardia, da un punto di vista degli strumenti urbanistici, tendono ad avvicinare il modello di pianificazione rigido ma certo, caratteristico dell’Italia, a quello più flessibile, ma sicuramente più incerto qual è quello britannico.

In particolare i redattori del documento di inquadramento del Comune di Milano, al cap. V in cui giustificano e argomentano la scelta per questo nuovo tipo di soluzione, affermano che la tradizione britannica è caratterizzata da una particolare flessibilità del sistema di pianificazione e da una debole certezza dei diritti, la tradizione continentale invece è caratterizzata dalla certezza dei diritti e dalla rigidità del sistema.

Infatti, verso la fine degli anni sessanta il modello storico di piano urbanistico subisce in Inghilterra una radicale mutazione: viene introdotta una distinzione tra piani strutturali o strategici e piani operativi o tattici.

Questi piani non hanno uno specifico carattere prescrittivo e non costituiscono norme rigide, ma sono delle direttive, anche se vengono approvate dai governi locali e dal governo centrale. Le indicazioni contenute in tali piani sono tradotte in piani operativi, l’approvazione di questi comporta l’approvazione della norma che governa i piani stessi; in tal modo le norme non sono più contenute nel piano e si evita in tal modo la progettazione anticipata rispetto alle esigenze di investimento.

Tale riforma non cancella i programmi per il futuro ma li priva del loro valore giuridico; i piani, infatti, per essere tradotti in programmi operativi richiedono una interpretazione discrezionale dei funzionari e dei rappresentanti eletti dall’amministrazione pubblica.

Lo sviluppo del nuovo stile di pianificazione britannico è stato giuridicamente possibile in quanto sin dal 1947 l'assegnazione dei diritti d'uso dei suoli è un diritto dello Stato e non un diritto connaturato con la proprietà del suolo. Pertanto lo stato non ha la necessità di garantire con norme specifiche l'uso futuro dei suoli, ma può deciderne gli usi discrezionalmente con riferimento alle linee guida indicate nei piani strategici, e in attuazione dei programmi politici delle amministrazioni interessate.

Secondo il modello dell'Europa occidentale, la pianificazione e gli usi del suolo sono governati da una razionalità tecnico- giuridica che si applica alla luce della sostanza e della lettera della norma. Il progetto è sottoposto ad un controllo formale di conformità alla norma giuridica che è la sola che garantisca la certezza dei diritti, ma nello stesso tempo le strategie che informano il piano vengono prese in considerazione in un secondo momento.

Effettivamente anche nel piano britannico i progetti di intervento devono essere coerenti con le indicazioni di piano, ma la coerenza è valutata più in termini di prestazione sostanziale che di conformità formale. Pertanto è possibile che le strategie possano essere indebolite o contraddette dalla discrezionalità dell'azione amministrativa.

In entrambi i modelli gli attori ricorrono a forme di negoziazione e di contrattazione nei processi di attuazione del piano. Il modello italiano è anch'esso in pratica un modello negoziale, solo che la negoziazione deve essere mascherata in modo che i suoi esiti possano essere ricondotti nell'ambito della norma.

Uno scambio politico ed economico avviene in entrambi i casi, solo che in quello britannico è uno scambio legittimato dalla procedura e dalla discrezionalità del potere amministrativo, mentre nel modello italiano è una prassi informale, che nel peggiore dei casi può portare a forme di corruzione.

I redattori del documento di inquadramento inseriscono tale premessa teorica per rendere esplicite le motivazioni che giustificano la novità dello strumento: il modello che il Comune di Milano, infatti, persegue è flessibile e cerca di coniugare i due già esaminati eliminandone i difetti.

Rispetto al modello tradizionale le norme che decidono le trasformazioni sono predeterminate dal piano, mentre in quello flessibile le norme di trasformazione vanno decise insieme ai progetti operativi. La flessibilità permette di adattare le norme di trasformazione alle circostanze e al mutamento del contesto, sempre che il progetto sia coerente con le strategie.

Per quanto riguarda invece le differenze rispetto al modello britannico, i diritti d'uso del suolo sono soggettivi e non sono dello stato, quindi il piano prevede la definizione dei diritti esistenti. Inoltre in questo modello, si sostituisce alla discrezionalità e la negoziazione formale, ma segreta, tipiche del sistema britannico, una valutazione trasparente dei progetti basata su criteri espliciti e definiti, cioè il sistema dei diritti esistenti e gli obiettivi espressi dalle strategie³⁷.

Il graduale processo verso la flessibilità è caratterizzato da una prima fase in cui il PRG vigente svolge ancora una fondamentale funzione per l'amministrazione urbanistica, e costituisce un sistema che può essere reso flessibile semplificando le norme di attuazione e applicando la legge già citata sui Programmi Integrati di Intervento. Essi infatti possono, nei casi espressamente previsti, costituire variante al piano regolatore seguendo la procedura semplificata prevista dall'art. 3 della L.R. n.23/97.

Nella seconda fase del passaggio tra il vecchio modello di pianificazione tradizionale e quello flessibile che si vuole introdurre in Lombardia, il PRG avrà un ruolo diverso e meno vincolante in quanto le linee guida di sviluppo futuro saranno individuate dal Documento di Inquadramento. Il traguardo futuro sarà quello per cui il piano regolatore non comprenderà determinazioni sul futuro assetto del territorio ma conterrà soltanto i diritti d'uso confermati e le salvaguardie.

Il Documento di Inquadramento, secondo l'art.5 della legge del 1999, “è approvato contestualmente all'approvazione del primo Programma di Intervento, allo scopo di definire gli obiettivi generali e gli indirizzi della propria azione amministrativa nell'ambito della programmazione integrata di intervento sull'intero territorio comunale”. In questo atto l'amministrazione deve rendere esplicite le strategie che intende perseguire e gli sviluppi futuri che caratterizzeranno il territorio che amministra: il documento non contiene soltanto indicazioni di carattere urbanistico, ma rende chiare anche quelle che sono le politiche sociali ed economiche che intende perseguire.

L'intento dichiarato è quello di individuare nel documento di inquadramento una visione globale e futura della città, all'interno della quale devono inserirsi i progetti che a questa idea devono rifarsi.

I programmi integrati subiranno una duplice valutazione: da un lato saranno sottoposti al consueto controllo di conformità con il PRG (ancora vigente) e dall'altro verrà valutata in concreto la loro rispondenza al Documento. Se il controllo sarà positivo essi potranno costituire, qualora rientrino nelle previsioni di legge, anche variante al PRG.

Con questo tipo di procedura quindi, innegabilmente, si snellisce e si rende più dinamico il sistema, ma nello stesso tempo la valutazione della coerenza al quadro globale di sviluppo della città dovrebbe assicurare coerenza e armonia agli interventi previsti sul territorio.

Lo stesso articolo 5 specifica, però, che tale atto non è vincolante rispetto all'approvazione del programmi, indicando che in caso di mancata corrispondenza degli stessi alle previsioni dell'atto di inquadramento, l'amministrazione deve adeguatamente motivarne le ragioni.

Secondo i redattori del Documento di Inquadramento, esso costituisce un primo passo verso la redazione di un Piano Strategico, in quanto esso rappresenterebbe un modello spaziale di un piano politico.

Questo in definitiva essendo un atto amministrativo di tipo generale che non ha vincolatività giuridica, risulta un atto di indirizzo squisitamente politico; leggero nella sua struttura, perché modificabile in qualunque momento, potrebbe diventare un vero e proprio piano strategico.

Come al solito tutto ridiede nella responsabilità di chi lo realizza, le alternative allora sono due. La prima è quella che, considerato il fatto che la legge è abbastanza generica nell'enunciazione delle caratteristiche del documento, questo potrebbe diventare un atto di routine che l'amministrazione adotta esclusivamente in adempimento di un obbligo presupposto per l'adozione dei programmi integrati di intervento. La seconda più auspicabile, è quella che vengano intese le potenzialità di questo tipo di documento. Esse sono legate ad un concetto di pianificazione più agile che cerca di dare risposte più immediate in termini di regolamentazione del suolo alle esigenze dei privati ma anche delle stesse amministrazioni. Il documento di inquadramento nelle mani di una amministrazione accorta potrebbe effettivamente diventare un piano di sviluppo di lungo periodo che accompagni l'azione

dell'amministrazione verso il raggiungimento di un obiettivi strategici per l'area. Secondo quest'ottica è chiaro che tutti gli interventi, indipendentemente dal settore al quale si riferiscono, sono orientati e coordinati per quel generale obiettivo di sviluppo dichiarato nel documento. Il passaggio tra un atto puramente formale che viene adottato solo perché si deve fare ad un vero ed efficace strumento di governo del territorio residua in una intensa opera di negoziazione con chi è portatore di interessi che deve precedere e assistere la sua redazione. Da disposizioni astratte e scientificamente corrette si passa ad un documento di indirizzo che, se condiviso, potrebbe portare ad una concreta realizzazione di un progetto globale e coerente.

Terminato il quadro di riferimento e il contesto sociale ed economico in cui nasce la necessità di un piano strategico, le evoluzioni della pianificazione urbanistica e le novità introdotte in Lombardia con la legge n. 9 del 1999 sui programmi integrati di intervento, si cercherà di sintetizzare le ragioni di un piano strategico e le questioni che lascia indubbiamente aperte.

6. Perché un piano strategico?

Analizzando tutto ciò che è stato detto a proposito di questo nuovo strumento, nonché quello che emerge dalla lettura di quelli che sono stati terminati, gli spunti di riflessione relativi alle motivazioni che hanno spinto queste città a dotarsi di un Piano Strategico in questo particolare momento storico, sono parecchi.

Una frase a tal proposito è emblematica: «il piano strategico non deve essere il piano del “Comune” ma della “Città” nel suo complesso³⁸».

Il Comune quale organo amministrativo partecipa alla redazione del piano ma non è titolare del progetto, esso infatti deve riferirsi a tutta la collettività che è stata coinvolta per la sua realizzazione.

La domanda che ci poniamo adesso è quella relativa al perché un attore politico, salito al governo partecipa liberamente, anzi si fa promotore, di un progetto in cui rinuncia in modo palese ad una porzione del suo potere?

Perché si decide in questo particolare momento storico di sottolineare i processi di negoziazione e di confronto con le parti sociali e le forze economiche che contribuiscono in modo diverso alla vita e al divenire di un territorio, se in fondo questo è sempre avvenuto come abbiamo già sottolineato in precedenza?

L'individuazione di una visione condivisa di città e la partecipazione sociale a “vedere” il futuro del luogo in cui si vive e lavora, diventa un momento di coinvolgimento e trasparenza dell'azione amministrativa.

Il nuovo ruolo della città rispetto alla globalizzazione e alla europeizzazione, l'identità locale al centro dello sviluppo della nuova società globale, le politiche di decentramento e il diminuito ruolo dello Stato, mettono in primo piano la figura del Comune e, dopo la riforma delle autonomie locali e la L. 81/93 sulla elezione diretta del sindaco, la persona del Sindaco. Dopo la riforma, il suo ruolo è fortemente personalizzato e carico di responsabilità nei confronti della collettività che amministra: il suo nome e

cognome ricorrono sulla bocca dei cittadini che lo hanno eletto e che ripongono in lui la speranza di una gestione efficiente e regolare.

Il Piano Strategico potrebbe essere un modo per il sindaco, da un lato, di deresponsabilizzarsi, almeno un po', rispetto alla realizzazione del piano e dei progetti che ad esso sono legati, e dall'altro di poter avere uno strumento che esplicitamente superi i confini amministrativi dandogli maggiori margini di manovra.

I comuni minori che vengono coinvolti nel piano strategico diventano parti di un progetto più grande a cui scelgono o meno di aderire, comunque secondo quell'idea di divenire che l'attore politico principale, di solito, ha già predisposto a grandi linee.

Quindi si sente evidentemente, rispetto al nuovo ruolo che gli enti locali ricoprono, una inadeguatezza degli strumenti a disposizione di sindaci di città grandi come Milano e Torino. Queste città che aspirano ad inserirsi in un sistema urbano fortemente competitivo, in cui esse possano rappresentare un centro di snodo nevralgico sia a livello europeo che a livello mondiale, devono affrontare e risolvere problemi che superano la loro sfera d'azione legalmente stabilita.

Inoltre, in un momento di transizione da una finanza pubblica di tipo derivato ad una di tipo autonomo, la realizzazione di forme di partenariato pubblico/pubblico e pubblico/privato diventa necessaria per il reperimento di risorse al di fuori di quelle che sono i canali standard.

I finanziamenti erogati dalla U.E diventano una fonte importantissima di finanziamento, ricordiamo infatti che si tratta di risorse che vengono elargite ad aree territoriali che presentano determinati problemi e che quasi sempre coinvolgono più amministrazioni. È proprio a proposito dei progetti finanziati dalla UE che si parla di partnership, anzi la concertazione è un presupposto fondamentale per l'approvazione del programma d'azione e l'erogazione delle risorse finanziarie.

Ci muoviamo in un quadro in cui è mutato il ruolo della P.A. attraverso numerose riforme che, come abbiamo già detto, hanno creato un diverso rapporto tra amministrazione e cittadino. Da un lato sono incentivate forme di partecipazione e collaborazione che rendono più aperto e diretto il contatto tra chi amministra e chi è amministrato. Dall'altro assistiamo ad una grande proliferazione di strumenti di programmazione negoziata, come per esempio i patti territoriali, che cercano di convogliare risorse aggiuntive su una determinata zona. E anche in questo caso non si tratta di un solo ente che agisce, ma si tratta sempre di accordi tra più attori istituzionali, oppure tra soggetti pubblici e privati. Tutto questo è sintomo di un modo diverso di guardare al territorio e di programmare gli interventi sullo stesso.

“Integrare obiettivi spaziali ed economici, integrare gli interventi differenti a carattere settoriale, sviluppare nuovi principi integrati per raggiungere un obiettivo di sostenibilità, garantire una possibilità di effettiva ed efficace partecipazione dei cittadini alle scelte che li riguardano, costituiscono sfide rilevanti che impongono una rapida evoluzione dei modelli di governance. In questo senso, nuovi metodi e pratiche di programmazione negoziata, forme diverse di partenariato pubblico/privato e di accordo negoziale nel campo dei grandi progetti urbani stanno aprendo nuove vie per politiche di sviluppo territoriale più efficaci, trasparenti e partecipative”³⁹.

Fatte queste considerazioni che non fanno altro che riprendere un po' tutto quello che è stato detto a proposito del piano strategico, si può concludere che effettivamente esso presenta alcune caratteristiche di innovatività, vediamo quali.

La prima è legata alla consapevolezza da parte di chi pianifica, e cioè la convinzione che non è più pensabile operare ed intervenire sul proprio territorio limitandosi in modo esclusivo al proprio confine amministrativo ma che è necessario dotarsi di altri strumenti.

Occorrono mezzi che permettano di studiare piani di sviluppo che coinvolgano le amministrazioni dei comuni vicini in modo che gli interventi tendano a rendere coesa l'area territoriale, e non propongano varie azioni slegate tra di loro che magari propongano soluzioni che vanno da parti diametralmente opposte.

L'attore politico, allora, costruisce la sua rappresentazione che poi negozierà con gli altri attori coinvolti nell'idea di sviluppo che intende implementare.

È pur vero che questi strumenti devono rispondere ad esigenze mutevoli nel tempo e dato che i mutamenti diventano sempre più veloci rispetto al passato, ci vogliono strumenti diversi o quantomeno occorrerebbe una revisione di quelli esistenti.

La globalizzazione, l'innovazione tecnologica, la velocità degli scambi concorrono a determinare un quadro in cui non è possibile pensare di utilizzare processi macchinosi e lenti come avviene per il PRG.

Da qui la necessità, ormai più volte sottolineata, di strumenti facilmente attivabili. Per quanto riguarda la pianificazione, l'altra considerazione è legata alla cognizione di dover guardare la territorio e al suo divenire in un'ottica integrata e multidisciplinare, in un'opera di continuo confronto e scambio tra le diverse competenze e discipline.

Un gruppo di lavoro che redige un piano deve presentare nella sua composizione diverse e specifiche personalità ognuna portatrice di un sapere diverso. Occorrono tecnici come sociologi, urbanisti, economisti, giuristi e istituzioni, parti sociali, forze economiche come gruppi portatori di interessi.

È vero, tanto maggiore è il numero di attori maggiore sarà la complessità da affrontare, ma senza dubbio sarà più elevata la possibilità che l'atto finale venga realizzato. Esso costituirà il frutto di un reale confronto/scontro in cui ciascuno ha "ceduto" per "ricevere".

La partecipazione dei cittadini permette di raccogliere informazioni che difficilmente potrebbero essere percepite e che concorrono in gran parte alla costruzione di un quadro in cui le variabili considerate non sono solo numeri o dati scientifici, ma siano percezioni legate alla vita di ciascuno in una determinata città.

Si pensa che sia necessario al di là dei metodi scientifici, ricercare il senso della costruzione di un piano che vuole legare e avvicinare le istituzioni alla collettività.

Occorre che la partecipazione non sia intesa quale mera informazione dell'attività amministrativa, ma come consultazione in cui la comunità svolga un ruolo attivo⁴⁰.

L'informazione finalizzata al solo scopo di manipolare l'opinione pubblica per costruire il consenso attorno a certe scelte politiche distorce il senso che dovrebbe essere attribuito a questo termine.

Il problema che qui si solleva in relazione al piano strategico è proprio in funzione all'effettivo coinvolgimento della collettività nella fase di definizione delle strategie da realizzare. La questione è se le

obiezioni sollevate sono comunque ricomprese nell'ambito di un quadro da cui è difficile scostarsi oppure se trova effettiva concretizzazione uno scontro dialettico tra gli attori coinvolti.

Al di là delle giustificazioni teoriche, il significato politico di un piano che coinvolga tutta la collettività e che prenda in considerazione nello stesso tempo tutti gli aspetti e i settori coordinando gli interventi su ciascun asse verso la realizzazione di un visione di sviluppo condivisa, sia molto forte.

Queste riflessioni sono elaborate tenendo presente città grandi come Milano o Torino caratterizzate da un tessuto socioeconomico altamente frammentato, in cui si sente fortemente la necessità di ritrovare una identità e un senso di appartenenza che forse si è perso, ma sicuramente questo discorso vale anche per città di dimensioni minori come Pesaro.

Esiste una crisi innegabile di comunicazione tra collettività ed amministrazione che slega le relazioni tra chi invece, essendo l'uno la rappresentanza politica dell'altro, dovrebbe stare in stretta correlazione. Alcuni hanno detto di "umanizzare" la città per renderla più vivibile e più vicina alle persone: la pianificazione che promuove uno sviluppo urbano sostenibile deve essere l'occasione di ricostruire il senso della comunità e di una identità urbana.

Nell'epoca dell'individualismo si dovrebbe cercare di comunicare e costruire insieme un progetto comune attraverso un dialogo aperto a tutte le diversità. " Umanizzare significa costruire una consapevolezza/ consenso/ comunicazione su una nuova priorità di valori meno individualistici e più solidali"⁴¹.

In sostanza si sente un distacco innegabile tra il mondo di chi vive la città e chi la amministra⁴² e la creazione di luoghi di incontro e di discussione aperta, in cui gli attori politici ascoltino in modo costruttivo le istanze provenienti dai cittadini sarebbero, in una realtà infarcita di una grossa dose di ottimismo e di utopia, delle vere e proprie conquiste di civiltà.

"...è una grande città, le persone che passano per le vie non si conoscono. Al vedersi immaginano mille cose l'uno dell'altro, gli incontri che potrebbero avvenire tra loro, le conversazioni, le sorprese...Ma nessuno saluta nessuno, gli sguardi si incrociano per un secondo e poi si sfuggono, cercano altri sguardi, non si fermano..". Calvino descrive le città invisibili come un sogno che nasce dalle città invivibili. Questa crisi non è un mero esercizio letterario ma è reale.

Allora è compito di chi amministra avvicinare, pensando che la città è memoria, desideri, linguaggio e scambi. Le città sono fatte da persone e molto spesso chi vuole fare, con l'alterigia e la presunzione delle competenze e delle conoscenze scientifiche, trascura i destinatari di quei progetti. E forse il potenziale successo o insuccesso di una politica di sviluppo si cela nel fatto di non aver puntato su un adeguato stimolo della collettività, nella consapevolezza che questa è una ricchezza e non un ostacolo.

Bibliografia

I testi:

- Avarello P., "Il Piano Comunale", ed. Il Sole 24 Ore, Milano, 2000,
- Ave G., Modelli ed esperienze di pianificazione strategica: l'esperienza di Torino, intervento estratto da un convegno tenuto al Comune di Trento, sito www.comune.trento.it
- Balducci A., Pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?, Archivio di studi urbani e regionali, ed. Franco Angeli, 1999, anno XXX, n.64, pag. 181-207
- Bettoni. G, contributo in "Finanziare lo sviluppo locale", il Mulino- Arel, Roma, 1998
- Boccia F., Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche, Guerini e Associati, Milano, 2002
- Borghesi M., L.Olivieri, S.Palazzolo, V.Persegati, N. Rinaldi, C.Saffiotti, Commento al testo unico in materia di ordinamento degli enti locali, Maggioli editore, 2000, Santarcangelo di Romagna (RM)
- Boria J., Metronomie, III, n.5, 1996, Bologna
- Calza Bini P., G. Tudini, I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti, a cura di E. Piroddi, E. Scandurra, L.De Bonis, Franco Angeli, Milano, 2000
- Camagni R., Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione, Archivio studi urbani e regionali, anno XXX, n. 66,1999, ed. Franco Angeli
- Carta M., I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti, a cura di E. Piroddi, E. Scandurra, L.De Bonis, Franco Angeli, Milano, 2000
- Castiello F., il nuovo modello di amministrazione nella legge n.142790 e nella riforma Bassanini, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RM), 2002
- Cicciotti E., R.Florio, P.Perulli, "Approcci Strategici alla pianificazione territoriale" in Metronomie, III, n.5, 1996, Bologna
- Curti F., M.C.Gibelli Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano. - [2. ed.]. - Firenze : Alinea Editrice, 1999.
- Ecosfera, Le ragioni della partecipazione nei processi di partecipazione urbana. I costi dell'esclusione di alcuni attori locali, Comune di Roma, 2002
- Fanfano D., I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti, a cura di E.Piroddi, E. Scandurra, L. De Bonis, ed. Franco Angeli, Milano, 2000
- Fusco Girard L., Scenari futuri per la città, , I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti, a cura di E. Piroddi, E. Scandurra, L.De Bonis, Franco Angeli, Milano, 2000
- Giangreco A., Resistance to change, Franco Angeli, Milano 2000
- Gibelli M.C. "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario", in F. Curti , M.C.Gibelli (a cura di), Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano, Alinea, Firenze, 1996
- LoVerde, F., "Identità locali e localismi autopropulsivi", in Studi di Sociologia, ed. Università Cattolica Milano, 2001, Anno XXXIX, n.2 Aprile- Giugno,
- Marson A., Scenari di protagonismo da nord -est, I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti, a cura di E. Piroddi, E. Scandurra, L.De Bonis, Franco Angeli, Milano, 2000
- Mayntz R., La teoria della governance: sfide e prospettive, Rivista Italiana di Scienza Politica, anno xxix, n.1, aprile 1999, pag.3-21

- Nicolai M., La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali, ed. Ipsoa, 1999
- Pasqui G., Sviluppo locale tra economia, società e territorio: tradizioni e politiche, Archivio di studi urbani e regionali, anno XXX, n.64, 1999, pag. 9-39
- Rolla G., Diritto regionale e degli enti locali, Giuffrè, 2002, Milano.
- Vaccà C., “ Norme e comportamenti ” in Città costruita. Qualità del vivere. Desideri valori regole a cura di Angelo Caruso Spaccafora, Marietti , Genova- Milano, 2002
- Venti D., Il ruolo delle collettività locali dei settori produttivi degli interessi diffusi, in Urbanistica Dossier, anno III, n.45, marzo – aprile, 2002

Per i piani:

- “2015. Pesaro futuro con vista. Piano strategico città della qualità”, comune di Pesaro, 2002
- “Agenda Strategica del Nord Milano”, ASNM e comuni di Bresso, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Sesto San Giovanni, 1999
- “Il patto per Piacenza: strategie, azioni e monitoraggio”, comune di Piacenza, 2002
- “Il Piano Strategico della città”, Torino Internazionale 2000
- “Ricostruire la grande Milano”, Documento di Inquadramento, Milano, Giugno 2000
- Documento preparatorio al piano strategico della Città di Trento, estratto dal sito Internet www.comune.trento.it

Note

- ¹ E.Cicciotti, R.Florio, P.Perulli, "Approcci Strategici alla pianificazione territoriale" in *Metronomie*, III, n.5, 1996, Bologna
- ² G.Pasqui., *Sviluppo locale tra economia, società e territorio: tradizioni e politiche*, Archivio di studi urbani e regionali, anno XXX, n.64, 1999, pag. 9-39
- ³ M. Carta, *I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, a cura di E. Piroddi, E. Scandurra, L.De Bonis, Franco Angeli, Milano, 2000
- ⁴ "Il Piano Strategico della città", Torino Internazionale 2000, pag 8
- ⁵ A. Balducci, *Pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?*, Archivio di studi urbani e regionali, ed. Franco Angeli, 1999, anno XXX, n.64, pag. 181-207
- ⁶ Boria, J., *Metronomie*, Bologna, anno III, n.5, 1996
- ⁷ LoVerde, F., "Identità locali e localismi autopropulsivi", in *Studi di Sociologia*, ed. Università Cattolica Milano, 2001, Anno XXXIX, n.2 Aprile- Giugno,
- ⁸ R. Camagni, *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, Archivio studi urbani e regionali, anno XXX, n. 66,1999, ed. Franco Angeli
- ⁹ Bettoni. G, contributo in "Finanziare lo sviluppo locale", il Mulino - Arel, Roma, 1998
- ¹⁰ A. Balducci, *Pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?*, Archivio di studi urbani e regionali, ed. Franco Angeli, 1999, anno XXX, n.64, pag. 181-207
- ¹¹ F. Boccia, *Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano, 2002
- ¹² G.Pasqui., *Sviluppo locale tra economia, società e territorio: tradizioni e politiche*, Archivio di studi urbani e regionali, anno XXX, n.64, 1999, pag. 9-39
- ¹³ M. Nicolai, *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, ed. Ipsos, 1999
- ¹⁴ vedi nota n. 12
- ¹⁵ D. Fanfano, *I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, a cura di E.Piroddi, E. Scandurra, L. De Bonis, ed. Franco Angeli, Milano, 2000
- ¹⁶ F. Castiello, *il nuovo modello di amministrazione nella legge n.142790 e nella riforma Bassanini*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RM), 2002
- ¹⁷ G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, 2002, Milano.
- ¹⁸ M. Borghesi, L.Olivieri, S.Palazzolo, V.Persegati, N. Rinaldi, C.Saffiotti, *Commento al testo unico in materia di ordinamento degli enti locali*, Maggioli editore, 2000, Santarcangelo di Romagna (RM)
- ¹⁹ vedi nota n. 17
- ²⁰ G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, 2002, Milano.
- ²¹ A. Giangreco, *Resistance to change*, Franco Angeli, Milano 2000
- ²² *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano / di Fausto Curti e Maria Cristina Gibelli. - [2. ed.]. - Firenze : Alinea Editrice, 1999.*
- ²³ M.C. Gibelli "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario", in F. Curti , M.C.Gibelli (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze, 1996
- ²⁴ P.Calza Bini, G. Tudini, *I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, a cura di E. Piroddi, E. Scandurra, L.De Bonis, Franco Angeli, Milano, 2000
- ²⁵ E.Cicciotti, R.Florio, P.Perulli, "Approcci Strategici alla pianificazione territoriale" in *Metronomie*, III, n.5, Bologna, 1996
- ²⁶ P.Avarello, "Il Piano Comunale", ed. Il Sole 24 Ore, Milano, 2000,
- ²⁷ J.Boria, *Metronomie*, III, n.5, 1996, Bologna
- ²⁸ E.Cicciotti, R.Florio, P.Perulli, "Approcci Strategici alla pianificazione territoriale" in *Metronomie*, III, n.5, 1996, Bologna
- ²⁹ E.Cicciotti, R.Florio, P.Perulli, "Approcci Strategici alla pianificazione territoriale" in *Metronomie*, III, n.5, , Bologna, 1996
- ³⁰ Boria, J., *Metronomie*, Bologna, anno III, n.5, 1996
- ³¹ Documento preparatorio al piano strategico della Città di Trento, estratto dal sito Internet www.comune.trento.it

- ³² R.Mayntz, La teoria della governance: sfide e prospettive, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno xxix, n.1, aprile 1999, pag.3-21
- ³³ vedi nota n. 32
- ³⁴ E.Cicciotti, R.Florio, P.Perulli, “Approcci Strategici alla pianificazione territoriale” in *Metronomie*, III, n.5, 1996, Bologna
- ³⁵ C. Vaccà, “ *Norme e comportamenti* ” in *Città costruita. Qualità del vivere. Desideri valori regole* a cura di Angelo Caruso Spaccaforio, Marietti , Genova- Milano, 2002
- ³⁶ A. Marson, *Scenari di protagonismo da nord –est*, I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti, a cura di E. Piroddi, E. Scandurra, L.De Bonis, Franco Angeli, Milano, 2000
- ³⁷ “*Ricostruire la grande Milano*”, Documento di Inquadramento, Milano, Giugno 2000
- ³⁸ G.Ave, *Modelli ed esperienze di pianificazione strategica: l’esperienza di Torino*, intervento estratto da un convegno tenuto al Comune di Trento, sito www.comune.trento.it
- ³⁹ R. Camagni, *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un’era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, Archivio di Studi urbani e regionali, anno XXX, n.66, Franco Angeli, Milano, 1999
- ⁴⁰ Ecosfera, *Le ragioni della partecipazione nei processi di partecipazione urbana. I costi dell’esclusione di alcuni attori locali*, Comune di Roma, 2002
- ⁴¹ L.Fusco Girard, *Scenari futuri per la città*, , I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti, a cura di E. Piroddi, E. Scandurra, L.De Bonis, Franco Angeli, Milano, 2000
- ⁴² D. Venti, Il ruolo delle collettività locali dei settori produttivi degli interessi diffusi, in *Urbanistica Dossier*, anno III, n.45, marzo – aprile, 2002