

Il piano strategico come strumento di governance per la sostenibilità urbana

di: Melania Bianco

Paper preparato per il
XXI Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica
Università di Catania
20-22 settembre 2007

Sezione: I governi locali in Europa
Panel: Governi locali e sostenibilità dello sviluppo in Europa:
politiche, strumenti e pratiche di governance- Sessione II
Promosso dallo Standing Group SISP “Governi Locali e Spazio Europeo”

Melania Bianco
Formambiente scarl
melania.bianco@gmail.com

Indice

Il piano strategico come strumento di governance per la sostenibilità urbana

1.	LA QUESTIONE URBANA	3
2.	LA NECESSITÀ DI UNA GOVERNANCE EFFICACE NEI PROCESSI DI SOSTENIBILITÀ	8
2.1	CARATTERISTICHE DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA.....	8
2.2	FASI PER LA COSTRUZIONE DI UN PIANO STRATEGICO.....	12
2.3	GENERAZIONI DI PIANI STRATEGICI	15
2.4	I MOTIVI DELLA DIFFUSIONE DEL PIANO STRATEGICO	18
3.	IL PIANO STRATEGICO COME STRUMENTO PER LA SOSTENIBILITÀ URBANA.....	19
3.1	ESPERIENZE DI PARTECIPAZIONE E VALUTAZIONE NEI PIANI STRATEGICI DELLE CITTÀ	24
3.2	CONCLUSIONI.....	27

1. La questione urbana

Da qualche tempo le politiche per lo sviluppo urbano sono al centro dell'attenzione dei decisori nazionali e comunitari. I chiari segnali di vivacità e dinamismo delle città nella definizione di politiche per la riorganizzazione del territorio e per il rilancio economico, hanno fatto sì che le stesse assumessero un ruolo sempre più importante come motori dello sviluppo. Contemporaneamente si diffonde l'uso di strumenti e opportunità quali i Contratti di Quartiere, le iniziative comunitarie Urban e il Piano Strategico considerato lo strumento più adatto a fornire una risposta alla crescente complessità del governo del territorio, attraverso l'individuazione di strategie attente a garantire la sostenibilità dei processi e delle azioni nel medio lungo periodo.

La sostenibilità diventa – sotto la spinta delle indicazioni sovranazionali e della crescente richiesta dei cittadini – un requisito imprescindibile dello sviluppo durevole dei territori e richiama la necessità di implementare politiche che tengano conto delle istanze ambientali, economiche e sociali e che siano ispirate ai principi di buona governance.

Più volte organismi sovranazionali si sono espressi su temi riguardanti la sostenibilità nelle aree urbane e hanno richiesto un mutamento nell'approccio agli interventi e nelle politiche di gestione del territorio per fissare principi e strategie – di carattere non vincolante – a cui i governi locali dovrebbero ispirarsi nella formulazione delle relative policy.

La sostenibilità impone la necessità di essere pronti ad affrontare i problemi a differenti scale territoriali, che vanno dalla dimensione planetaria delle variazioni climatiche correlate all'effetto serra o degli effetti della riduzione dell'ozono stratosferico, a quella continentale del fenomeno delle piogge acide, fino a quella regionale o locale di questioni legate all'urbanizzazione. L'individuazione della scala più idonea alla trattazione dei diversi aspetti della sostenibilità e alla lettura delle problematiche ambientali, è una questione tuttora aperta. Le notevoli differenze a scala locale impongono soluzioni personalizzate dello sviluppo sostenibile promuovendo le amministrazioni locali a soggetti più idonei per garantire la sostenibilità urbana, tale posizione rispecchia la tendenza europea a considerare le città come unità territoriali di riferimento¹ tuttavia non si può non riconoscere la necessità di un coordinamento a scala mondiale delle politiche che non mortifichi le specificità e la sovranità locali e consenta di superare la sindrome NIMBY (not in my back yard) ed i conflitti fra le istanze dei diversi popoli. L'intervento sovralocale può essere giustificato considerando che le questioni ambientali, economiche e sociali, seppur affrontate a livello locale producono effetti che si ripercuotono al di là dei confini dei singoli territori² (transfrontier responsibility) nonché sulle future generazioni. A questo va aggiunto che è lo stesso principio di sussidiarietà a prevedere la possibilità di intervento di organismi situati a livelli superiori qualora l'azione a livello locale si manifesti inefficace ed inefficiente. Di qui discende la giustificazione dell'intervento di ONU, OECD, CE che pur tuttavia si sono limitate a fornire indicazioni ed orientamenti.

¹ La competenza sulla "questione" urbana è affidata, secondo il principio di sussidiarietà, ai governi locali. Tale posizione si rinviene anche in alcuni degli atti delle nazioni unite (Documenti del Forum delle ONG al Summit ONU sulle città di Istanbul (1996) e di New York (2001)) e spinge verso l'adozione di processi di decentramento in cui le autonomie locali, attraverso reti di relazioni, possano favorire l'affermarsi di processi sostenibili.

² La necessità di un coordinamento sovranazionale delle politiche, è legata ad alcune considerazioni sulla globalizzazione e sullo sviluppo di nuove tecnologie. È evidente che lo sviluppo recente di tecnologie di informazione e comunicazione ha avuto come effetto l'intensificarsi delle interconnessioni a scala globale. Le città rappresentano dei tasselli nel puzzle della globalità, gli effetti e gli impatti prodotti dalle singole realtà locali si riflettono a scala globale. Le emissioni a scala locale di CO₂ non si limitano a produrre effetti sull'ambiente urbano ma incidono sulla sostenibilità dell'intero pianeta. Le stesse considerazioni possono essere condotte per la sfera sociale. Per effetto della globalizzazione e della diffusione delle tecnologie diventa sempre più semplice accrescere il benessere di determinate popolazioni, ma questo spesso va a discapito di altre ed aumenta le disparità sociali.

Non rientra tra gli scopi di questo paper fornire una disamina dettagliata sulla evoluzione del concetto di sviluppo urbano sostenibile e sugli atti di livello sovranazionale e nazionale che “suggeriscono” l’applicazione. Lo scopo di questo lavoro è fornire lo spunto per una riflessione sulla possibilità di utilizzare il piano strategico quale strumento di governance in grado di garantire la sostenibilità urbana. Tuttavia pur senza alcuna pretesa di esaustività si riporta nei riquadri che seguono una elencazione delle tappe fondamentali che hanno determinato l’evoluzione e la diffusione del concetto di sostenibilità urbana.

Riquadro 1 Principali iniziative sovranazionali

1972	<p><i>“Limits to Growth” ricerca condotta per conto del Club di Roma</i></p> <p>Messa sotto accusa dei modelli di crescita e sviluppo del tempo.</p> <p>Da più parti ci si interroga sulle possibili strategie per creare un de-linking tra sviluppo economico e insostenibilità ambientale delle scelte.</p> <p>La sostenibilità si arricchisce di una nuova dimensione: quella sociale peraltro già contenuta nel Rapporto Brundtland.</p>
1990	<p><i>Programma Città sostenibili³</i></p> <p>Scambio di buone pratiche, supporto alle autorità locali dei paesi in via di sviluppo nell’individuazione delle emergenze ambientali e nei processi di programmazione idonei a risolverli</p>
1992	<p><i>Vertice di Rio</i></p> <p>Agenda 21 ovvero un programma di azioni che i firmatari si impegnano a mettere in campo nel corso del XXI secolo per garantire uno sviluppo sostenibile a scala locale e globale. Interessanti ai fini della presente trattazione sono il capitolo 7 di Agenda 21⁴ dedicato alla promozione dello sviluppo sostenibile a livello urbano, il capitolo 8 alla integrazione ambiente e sviluppo nei processi decisionali e il capitolo 28 che sprona le autorità locali ad avviare un processo di consultazione per raggiungere un consenso sull’Agenda 21 Locale⁵.</p>
1996	<p><i>Istanbul – Seconda Conferenza delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani</i></p> <p>Agenda Habitat II</p>
2002	<p><i>Vertice di Johannesburg⁶</i></p> <p>Esame dell’evoluzione della situazione globale a seguito dell’adozione dell’Agenda XXI e definizione di un processo che consenta ai firmatari di formulare strategie nazionali per passare dall’agenda all’azione</p> <p>Dieci principi di Melbourne⁷.</p>

³ Environmental Policies for Cities in the 1990s. Sempre al fine di garantire lo scambio di buone prassi in materia di sostenibilità, nello stesso anno nasce l’iniziativa a favore dell’ambiente (International Council for Local Environmental Initiatives -ICLEI).

⁴ L’Agenda 21 costituita da 40 capitoli contenenti una dichiarazione degli obiettivi, uno schema delle azioni necessarie, orientamenti per elaborare un quadro d’azione, le necessarie condizioni istituzionali e i mezzi per l’attuazione, compreso l’aspetto finanziario.

⁵ Agenda 21, capitolo 28 UNCED 1992. La consultazione, si legge nel documento, permetterà alle autorità di acquisire informazioni preziose per formulare le migliori strategie e renderà più chiaro ai cittadini il concetto di sviluppo sostenibile.

⁶ Nel 2002, a 10 anni da Rio si tiene a Johannesburg il vertice “Rio + 10”. vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile nel quale si esamina l’evoluzione della situazione globale a seguito dell’adozione dell’Agenda XXI e si definisce un processo che consenta ai firmatari di formulare strategie nazionali per passare dall’agenda all’azione.

⁷ Promossi al Summit di Johannesburg all’interno del programma Habitat dell’Onu (UN-Habitat) i principi sanciscono che “La trasformazione delle città verso la sostenibilità richiede cooperazione tra diversi livelli di governo, gestori delle risorse, settore degli affari, gruppi sociali e cittadini [...]. Il perseguire la sostenibilità delle città non rappresenterà soltanto un beneficio per i loro abitanti, ma contribuirà anche significativamente a aumentare il benessere delle persone nel mondo”.

In particolare il primo principio sprona le città alla formulazione di una strategia di sviluppo sostenibile (nella accezione di sostenibilità ambientale, economica, sociale ed istituzionale) di lungo periodo. Tale principio si fonda sull’assunto che, solo attraverso la formulazione di tale visione, che esprima le potenzialità di ogni città e i desiderata dei suoi abitanti, è possibile innescare processi di sviluppo a somma positiva. Il decimo principio fa riferimento alla governance e mira all’attivazione di processi trasparenti e alla responsabilità degli attori in un’ottica di miglioramento continuo.

Riquadro 2 Principali iniziative europee

1990	<i>Libro Verde sull'ambiente urbano</i> Pur consapevole che le questioni urbane assumono connotazione diversa nei diversi paesi dell'unione, la Comunità Europea identifica una griglia di problematiche più diffuse ⁸ ed indica le strategie per affrontarle.
1993	<i>Progetto "Città sostenibili"(prima fase)</i> Rapporto "Città europee sostenibili" contenente riflessioni sulla sostenibilità urbana da cui discendono principi ¹⁰ che consentono di misurare i progressi delle città verso la sostenibilità.
1994	<i>Conferenza di Aalborg</i> Carta di Aalborg in cui le città firmatarie si impegnano a utilizzare strumenti quali "la raccolta e il trattamento dei dati ambientali e la pianificazione ambientale; strumenti normativi, economici e di informazione quali direttive, imposte e tasse; nonché meccanismi che contribuiscano ad accrescere la consapevolezza dei problemi e prevedano la partecipazione dei cittadini, sistemi di contabilità ambientale [...] ed indicatori, compresi quelli relativi alla qualità dell'ambiente urbano ed indicatori di sostenibilità dei sistemi urbani".
1993-2000	<i>Quinto programma di azione "Verso la Sostenibilità"</i> Suggerisce un approccio integrato alla risoluzione delle questioni attinenti la sostenibilità in cinque settori chiave (industria, trasporti, agricoltura, energia e turismo) per ognuno dei quali individua finalità, obiettivi e soggetti responsabili dell'implementazione. Il programma richiede la sostituzione di un approccio di tipo command & control con uno basato sulla condivisione delle responsabilità tra gli attori dello sviluppo sostenibile.
1996	<i>Conferenza di Lisbona</i> Piano d'Azione di Lisbona: dalla Carta all'Azione contenente l'impegno ad implementare processi di pianificazione sostenibile fondati su un approccio intersettoriale attraverso l'integrazione fra l'aspetto ambientale e quelli sociali ed economici.
1997	<i>Comunicazione "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo"</i> La gestione urbana deve mirare ad una migliore integrazione verticale degli interventi ai vari livelli amministrativi e una migliore integrazione orizzontale tra i vari organismi che operano a livello locale e prevedere il coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti responsabili delle politiche urbane
1998	<i>Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea</i> Ha l'obiettivo di garantire un'azione comunitaria in materia di problematiche urbane, caratterizzata da obiettivi più precisi e da un miglior coordinamento <i>"Sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea: un quadro per l'azione"</i> Pone enfasi sulla partecipazione e sulle partnership pubblico private in un'ottica di integrazione e sussidiarietà.
2000	<i>3ª Conferenza Europea sulle Città e Comuni Sostenibili – Hannover</i> Le città si impegnano a garantire – tra l'altro – maggiore giustizia sociale, condizioni di efficienza, equità sociale e sostenibilità nelle scelte relative allo sviluppo economico, il coinvolgimento degli attori locali nelle strategie di sviluppo, attenzione e cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Inoltre si impegnano ad utilizzare indicatori della sostenibilità locale sulla base dei quali definire obiettivi, monitorare i progressi e relazionare sui traguardi raggiunti.
2001	<i>VI Programma d'azione per l'ambiente "Our Future, Our Choice"</i> Ha sancito definitivamente l'impegno a far sì che tutte le politiche settoriali siano improntate ai principi della sostenibilità, ha fatto emergere l'esigenza di sottoporre il processo di pianificazione a procedure di valutazione, fa appello ad un maggiore coinvolgimento di tutte le compagini sociali in cerca di soluzioni innovative e sostenibili per i problemi ambientali.
2004	<i>Conferenza Aalborg + 10</i> Aalborg commitments costituenti impegni all'interno dei quali le città firmatarie si riservano di selezionare le priorità più adeguate alla situazione e alle esigenze locali avviando localmente un processo partecipato per identificare gli obiettivi specifici e stabilire i tempi per la verifica periodica dei progressi effettuati.
2007	<i>Carta di Lipsia</i> Evidenzia un modello di governance multilivello in cui i principi della politica dello sviluppo urbano sono impostati a livello nazionale mentre per la definizione di soluzioni innovative dovrebbero essere coinvolti il livello nazionale, l'UE e le altre città europee

⁸ I settori considerati sono pianificazione urbana, trasporti urbani, tutela e valorizzazione del patrimonio storico delle città europee, tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale all'interno delle città, industrie urbane, gestione dell'energia urbana, rifiuti urbani

⁹ Il progetto città sostenibili è una iniziativa comune della DG XI e del gruppo di esperti (composto da rappresentanti nazionali ed esperti indipendenti) sull'ambiente urbano istituito dalla Commissione Europea nel 1991 a seguito del Libro verde sull'ambiente urbano

¹⁰ I principi contenuti nel rapporto sono:

- Il principio della gestione urbana che afferma la responsabilità istituzionale della gestione urbana sostenibile;

Tratto comune dei documenti e degli atti elencati è la necessità di rivedere il modo di formulazione e gestione delle politiche pubbliche: non più calate dall'alto ma definite attraverso un approccio inclusivo e partecipativo mirato a garantire efficacia e coordinamento tra gli interventi. Sulla spinta di indicazioni sovranazionali e comunitarie si va diffondendo l'uso di strumenti tesi ad integrare le considerazioni di carattere ambientale nelle politiche pubbliche¹¹ tendenzialmente fin dalla fase di formulazione delle stesse al fine di conciliare lo sviluppo con la sostenibilità.

Cominciano a farsi strada concetti come integrazione intersettoriale, sussidiarietà, responsabilità sociale, politiche partecipate¹² che impongono la necessità di raggiungere adeguati livelli di coordinamento e la ricerca di sinergie per un buon governo del territorio, e la ridefinizione del ruolo delle città all'interno della complessità dei rapporti tra i vari soggetti – istituzionali e non – coinvolti nei processi di sviluppo.

I soggetti pubblici che operano su un territorio spesso portano avanti le loro attività all'interno di una visione parziale dei bisogni e del contesto di riferimento. Accade non di rado che le diverse politiche pubbliche siano divergenti se non in conflitto. Nasce quindi un problema di governance intesa come governabilità dei processi la cui soluzione passa attraverso la messa a sistema dei contributi dei diversi soggetti che intervengono nelle attività di governo o che le “subiscono” in quanto utenti. In questo contesto il ruolo del soggetto pubblico è quello di fornire una guida, di mediare tra interessi contrastanti o in competizione di rappresentare il collegamento per lo sviluppo di relazioni a somma positiva tra i soggetti coinvolti e di favorire lo sviluppo del capitale sociale.

Il processo di europeizzazione ha comportato un allargamento della sfera d'azione dei governi locali allo spazio europeo¹³ attraverso la possibilità riconosciuta agli enti locali di creare alleanze “orizzontali” che travalicano i confini nazionali e “verticali” per la ricerca di sinergie operative e collaborazioni tra i diversi livelli di governo.

La governance rappresenta un nuovo modo di fare politiche pubbliche basato sul coinvolgimento e la partecipazione attiva degli attori responsabili dello sviluppo. I soggetti chiamati in causa dalla governance sono sia pubblici – a diversi livelli gerarchici – sia privati. Ai primi compete l'individuazione dei segnali di cambiamento e la guida del processo facendo sì che i contributi dei diversi attori siano tra di loro coerenti e apportino contributi allo sviluppo.

Secondo una definizione fornita dall'ONU “La governance va intesa come l'insieme delle molteplici modalità in cui individui e istituzioni, pubbliche e private, affrontano le questioni di interesse collettivo. Essa è un processo continuo attraverso il quale interessi diversi o in conflitto tra loro possono essere conciliati per dare vita a forme di azione cooperativa¹⁴”

L'importanza dell'attivazione di processi partecipativi che coinvolgono l'insieme degli attori locali è riconosciuta anche a livello europeo: nel Libro Bianco sulla Governance,¹⁵ la Commissione Europea afferma che “non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione” “Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un

- Il principio dell'integrazione politica che abbina il principio di sussidiarietà al concetto più ampio di responsabilità condivisa e sancisce la necessità di garantire integrazione orizzontale e verticale onde conseguire un a maggiore coerenza politica e di azione ed evitare conflittualità politica ai vari livelli;

- Il principio del ragionamento sugli ecosistemi secondo cui le città si configurano come insieme di flussi (energia, risorse naturali e produzione di rifiuti) da regolare e mantenere per indirizzare i processi allo sviluppo sostenibile;

- Il principio della cooperazione e della partnership secondo cui la sostenibilità è una responsabilità condivisa..

¹¹ Ad esempio la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

¹² L'adozione di tali principi è ampiamente caldeggiata dalla Unione Europea. Il Reg CE 1083 del 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione per il periodo di programmazione 2007 2013 richiama il principio di sussidiarietà e sancisce la necessità di attivare forme di partenariato verticale e orizzontale, ampio coinvolgimento delle parti economiche e sociali e della società civile, l'integrazione territoriale e tematica degli interventi.

¹³ Cfr. Bobbio L. I governi locali nelle democrazie contemporanee 2002 Laterza, Roma-Bari.

¹⁴ ONU, *Commission on Global Governance, 1995*

¹⁵ Commissione delle Comunità Europee COM(2001) 428 definitivo/2 “La Governance Europea: un Libro Bianco”

circolo virtuoso, basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione”

La sfida per le amministrazioni locali è quella di garantire uno sviluppo sostenibile dei territori governati.

Molto si è discusso e altrettanto si è scritto sul concetto di sviluppo sostenibile, qui ci limiteremo a sottolineare che la sostenibilità, così come evidenziava già la definizione riportata nel Rapporto Brundtland¹⁶, attiene alla capacità di coniugare sviluppo economico, preservazione dell’ambiente, equità sociale e governance istituzionale¹⁷.

Il concetto di sviluppo sostenibile è dunque complesso e comprende ambiti disciplinari di competenza di più soggetti. Tale aspetto rende difficile definire equilibri rigidi e strutture codificate, richiede invece continui adattamenti e costanti verifiche circa i modelli organizzativi sperimentati e i risultati conseguiti. Ciò che appare chiaro è che il concetto di sviluppo sostenibile comporta un aggiornamento dei tradizionali assetti organizzativi e delle modalità di formulazione delle politiche pubbliche.

In riferimento alle “nuove modalità di formulazione delle politiche pubbliche”, il principio 10 della dichiarazione di Rio (1992) dichiara che “Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli”. L’applicazione di questo principio comporta una necessità di trasparenza nei processi e nelle informazioni riguardanti l’ambiente in possesso delle pubbliche autorità. Spetta agli Stati adottare una strategia nazionale di sviluppo sostenibile che derivi dall’analisi del contesto e dalla valutazione delle iniziative in corso, dall’armonizzazione e dalla messa a sistema delle politiche settoriali e da un ampio processo di consultazione e partecipazione. Secondo quanto affermato nell’A21 i governi, a qualsiasi scala operino, dovrebbero formulare le proprie politiche a partire da un’analisi del contesto in cui le attività si inseriscono e valutare i possibili effetti delle politiche che si intende mettere in campo. Si comprende subito che una tale attività necessita di strumenti di supporto (es indicatori ambientali) e di una ridefinizione delle forme di intervento pubbliche.

Se per governance si intende l’insieme delle relazioni, delle regole e delle procedure a cui si ispira la formulazione e l’implementazione delle politiche pubbliche, alla base di una buona governance, ci sono – secondo la Commissione Europea – cinque principi: l’apertura, la partecipazione, la responsabilità, l’efficacia e la coerenza¹⁸.

Sotto la spinta della comunità europea che impone la ricerca di modelli di sviluppo urbano sempre più sostenibili e dietro le crescenti pressioni dei cittadini portatori di bisogni e di domande sempre più complesse, la pianificazione strategica trova ragione di maggiore diffusione come metodologia di costruzione di piani che tengano conto di diverse esigenze:

- integrazione orizzontale e verticale tra gli attori;
- superamento della frammentazione (integrazione tra i diversi strumenti di sviluppo del territorio);
- responsabilizzazione degli attori e definizione partecipata delle decisioni pubbliche;
- spinta verso l’efficienza e gerarchizzazione dei bisogni sui quali intervenire in via prioritaria attraverso la condivisione delle scelte politiche;
- rispetto dei tempi e degli impegni assunti;

¹⁶ La definizione riportata nel lavoro della commissione presieduta dal primo ministro norvegese Brundtland da recita: “Per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri. La soddisfazione di bisogni e aspirazioni umane costituisce il principale obiettivo dello sviluppo che può essere considerato “sostenibile” alle condizioni che:

a) esso soddisfi i bisogni primari di tutti i popoli contemporaneamente, ovvero che sia estesa a tutti la possibilità di dare realtà alle proprie aspirazioni a una vita migliore;

b) il ritmo di diminuzione delle risorse non rinnovabili precluda il meno possibile ogni opportunità futura”

¹⁷ La quarta dimensione della sostenibilità (la governance) trova riconoscimento nell’Agenda 21 delle Nazioni Unite

¹⁸ COM(2001) 428 definitivo/2 La Governance Europea Un libro bianco

- introduzione di una logica di miglioramento continuo in risposta, ad esempio, a fenomeni di crisi di una data amministrazione o di un dato territorio;
- implementazione di partnership pubblico private;
- definizione degli obiettivi intersettoriali e superamento della frammentazione istituzionale e programmatica;
- superamento degli eccessi di localismo¹⁹;
- necessità manifestata dalle amministrazioni pubbliche di conquistare una legittimazione politica attraverso l'attivazione di processi trasparenti di accountability, un continuo confronto con gli stakeholders e una attività di verifica della persistenza dei bisogni e dei prodotti delle attività messe in campo;
- costruzione del capitale sociale²⁰ attraverso un processo di apprendimento collettivo.

2. la necessità di una governance efficace nei processi di sostenibilità

L'OECD²¹ definisce la governance come il processo attraverso il quale i cittadini risolvono collettivamente i propri problemi e fanno fronte ai bisogni della società utilizzando il "governo" come strumento. Essa richiede il coinvolgimento e la partecipazione attiva dell'insieme di soggetti che operano su di un territorio e che possono fornire un contributo alla buona realizzazione dei progetti di sviluppo.

Secondo quanto riportato nel rapporto OCSE, le città si trovano a giocare un ruolo rilevante nell'economia mondiale e la competitività urbana sempre più spesso diventa un obiettivo delle politiche locali e nazionali. Tuttavia le strutture di governo in molte delle aree metropolitane dei paesi OECD non sembrano pronte a fronteggiare le nuove sfide. Ai problemi esistenti sul fronte della frammentazione istituzionale, vanno aggiunte la mancata corrispondenza esistente tra confini amministrativi e territoriali delle diverse aree, le scarse risorse a disposizione degli enti pubblici e la carenza di processi decisionali trasparenti.

Sono questi alcuni dei motivi che hanno determinato in molti paesi la diffusione della pianificazione strategica come strumento per la governance urbana.

2.1 Caratteristiche della pianificazione strategica

L'espressione pianificazione strategica spesso assume la configurazione di vero e proprio slogan: un espediente verbale dietro il quale si contrabbandano *modus operandi* tradizionali.

L'applicazione della pianificazione strategica comporta una revisione delle strutture pubbliche ed un riadattamento delle stesse alle nuove funzioni e ai nuovi compiti derivanti ad esempio dalla necessità di coinvolgere gli stakeholders, di stabilire relazioni tra diversi reparti di una stessa struttura o tra strutture diverse che operano su uno stesso ambito tematico o su uno stesso ambito geografico, di rivedere i processi di formulazione e valutazione delle politiche. Essa introduce inoltre un cambiamento nella cultura di governo. È proprio quest'ultimo aspetto che configurerebbe la pianificazione strategica come metodologia capace di innestare miglioramenti nella governance urbana in tre direzioni:

- ricerca di una legittimazione non basata esclusivamente sul principio di legalità per cui è la previsione normativa ad attribuire il potere all'ente (mandato formale), ma ricerca di una legittimazione sostanziale che derivi dalla condivisione delle finalità su cui le policy pubbliche devono intervenire insieme alla trasparenza dei processi in una logica di accountability;
- accordi di partenariati tra i diversi attori con chiara individuazione dei centri di responsabilità e definizione di ruoli e compiti dei diversi soggetti, pubblici e privati, che intervengono nella

¹⁹ Gibelli M.C., Flessibilità e regole nella pianificazione strategica, in Pugliese T. e A. Spaziante (a cura di) Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche, F. Angeli, Milano 2003

²⁰ Il capitale sociale fa riferimento alle relazioni fiduciarie tra i diversi attori del piano e consiste nella riduzione dei costi di transazione per effetto dello scambio di informazioni e della collaborazione reciproca. Fattore fondamentale per la costruzione del capitale sociale è la comunicazione e il coinvolgimento degli attori intorno ad una visione condivisa e la trasparenza dei processi.

²¹ OECD, The reform of metropolitan governance, 2000

definizione/implementazione di una politica pubblica. Esplicitazione degli obiettivi che ognuno deve conseguire e definizione di sistemi di monitoraggio e valutazione. Anche in questo caso l'accento viene posto sulla trasparenza e sulle modalità attraverso cui è possibile ridurre l'asimmetria informativa tra i diversi attori ed alimentare un clima di fiducia;

- coinvolgimento attivo degli stakeholders nei processi di democrazia partecipativa, trasparenti, e basati su una approfondita conoscenza delle situazioni, che consentano l'affermarsi di identità territoriali e un bilanciamento tra interessi di soggetti forti e deboli

In questo rinnovato contesto, i soggetti pubblici sono chiamati a sviluppare nuove capacità e nuove competenze:

- capacità di rivedere i processi di formulazione delle politiche attraverso la pianificazione strategica, definizione di una missione sulla quale generare consenso, individuazione di obiettivi coerenti con questa, predisposizione di un sistema di monitoraggio che consenta di monitorare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi e di rivedere le analisi e le priorità identificate alla luce di nuovi elementi di contesto;
- capacità di valutare le prestazioni in un ottica di miglioramento continuo delle policy e di reporting dei risultati ottenuti (accountability).

“La pianificazione strategica si riferisce ad un processo integrato che grazie a metodi e tecniche organizzati ed utilizzati in un percorso proceduralizzato garantisce la costruzione e la gestione di un Programma in grado di rispondere ad alcuni fattori di razionalità, che qui elenchiamo:

1. una migliore conoscenza della coerenza con gli obiettivi della gestione stessa (da cui l'aggettivo "strategica", cioè pianificazione conforme ad un sistema di obiettivi generali);
2. una migliore conoscenza dei mezzi a disposizione per conseguire i suddetti obiettivi, atta a scegliere i mezzi più appropriati e più efficace rispetto agli obiettivi;
3. una migliore conoscenza degli effetti ultimi della decisione;
4. migliore conoscenza della compatibilità con altre decisioni dello stesso soggetto decisionale;
5. una migliore conoscenza della compatibilità della decisione con altre decisioni di soggetti decisionali diversi che operano nello stesso ambiente;
6. una migliore conoscenza dei costi implicati dalla decisione del soggetto in questione;
7. una migliore capacità di valutare i rapporti fra i costi e i risultati (intesi, questi ultimi, come effetti rispetto agli obiettivi) della decisione²²”.

Le pratiche di pianificazione strategica in corso sono esperienze uniche ed estremamente legate ai contesti in cui si inseriscono, tuttavia è possibile evidenziarne alcuni caratteri:

- approccio partecipato del processo che si esplica attraverso la formulazione di una idea di sviluppo condivisa;
- carattere intersettoriale dello strumento che supera la visione parziale tradizionale mette a sistema i diversi aspetti fondanti dello sviluppo;
- governance orizzontale attraverso la ricerca di sinergie tra i diversi soggetti – pubblici e privati – che operano sul territorio;
- coerenza verticale attraverso la ricerca di congruenza tra i diversi strumenti di programmazione esistenti sul territorio e tra gli attori istituzionali di diverso ordine;
- superamento dei limiti comunali e la ricerca di una dimensione operativa di area vasta²³;
- superamento dell'approccio autorizzativo a vantaggio di una logica che premia il carattere propositivo dei singoli all'interno di uno scenario evolutivo condiviso;
- responsabilizzazione dei diversi attori che partecipano al processo di formulazione delle politiche e di implementazione del piano e l'accettazione da parte di tutti i soggetti coinvolti delle regole di formulazione, attuazione e revisione del piano.

²² Archibugi F. Compendio di Programmazione Strategica in ambito pubblico Alinea 2004

²³ Cfr Gibelli M.C., Flessibilità e regole nella pianificazione strategica, in Pugliese T. e A. Spaziante (a cura di) Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche, F. Angeli, Milano 2003

Restano tuttavia da sviluppare aspetti relativi a:

- ciclicità del processo che consente – attraverso la predisposizione di un set di indicatori il monitoraggio e la valutazione del piano – di tenere sotto controllo i processi;
- carattere flessibile dello strumento che abbraccia orizzonti temporali medio lunghi ed è dotato di meccanismi di retroazione capaci di recepire eventuali evoluzioni del contesto.

Questi sono alcuni degli elementi che contraddistinguono la pianificazione strategica e che le conferiscono una connotazione innovativa rispetto agli strumenti tradizionali di gestione del territorio. È forse il caso di rimarcare che il piano strategico ha un carattere non prescrittivo²⁴ e flessibile²⁵. Il piano strategico inoltre esprime la ricerca di una legittimazione sociale attraverso il consenso e la partecipazione, mentre gli strumenti tradizionali prevedono esclusivamente una forma di comunicazione *opae legis*. In altri termini, la pianificazione strategica determina il passaggio da un modello in cui l'ente pubblico agisce sulla base di una legittimazione formale (esclusivamente sul mandato formale che deriva dalle norme) ad un modello in cui i pubblici poteri non possono più invocare esclusivamente una legittimazione formale derivante dalla legge ma sono chiamati a conquistarne una sostanziale che dipende dalla capacità di fissare obiettivi condivisi delle politiche pubbliche.

Il piano strategico costituisce la sintesi di esigenze in apparenza contrapposte, la sua formulazione parte dalla definizione di una visione futura condivisa, ma la sua implementazione non deve mortificare l'autonomia dei singoli soggetti chiamati a definirla. Il piano non deve essere uno strumento di dettaglio, ma nello stesso tempo un piano con la concretezza che questo termine deve comportare. Il piano deve creare un clima volto all'attuazione di ciò che si fissa nei contenuti, ma nello stesso tempo mantenere una grande flessibilità attraverso l'aggiornamento continuo²⁶.

La pianificazione strategica tuttavia non è scevra da rischi, un suo cattivo utilizzo può comportare il verificarsi di distorsioni legate a:

- eccessiva formalizzazione dei processi con la conseguente perdita di vista degli obiettivi per cui i piani sono redatti. Il verificarsi di tale situazione genera un processo di mera attuazione dei piani che non tiene più conto di eventuali mutamenti del contesto e che prescinde dalla reale efficacia e/o necessità dell'azione;
- autoreferenzialità della procedura che ritrova invece la sua ratio nella necessità di implementare processi trasparenti in cui sia sempre garantita l'inclusione delle diverse poste in gioco e la partecipazione di tutti gli stakeholders fin dalla fase di formulazione delle politiche;
- trasformazione degli obiettivi in routine. Questo pericolo è molto alto quando i programmi sono ripetitivi o abbracciano lunghi orizzonti temporali. Le organizzazioni spesso agiscono secondo routine che non consentono loro di riflettere sulla coerenza delle proprie azioni rispetto ai bisogni, dando per scontato che questi ultimi e gli strumenti che si utilizzano per la loro soddisfazione siano immutabili oltre ad essere stati correttamente ipotizzati nei mandati formali dell'organizzazione stessa.
- trasformazione dei controlli in ispezioni perdendo di vista il fine dell'attività di monitoraggio che è quello del riaggiustamento delle ipotesi programmatiche e del miglioramento dei processi;
- millantata partecipazione che maschera comunicazione unilaterale delle decisioni già assunte o consultazioni episodiche durante i processi di formulazione delle policy;
- concentrazione degli sforzi sulla fase di predisposizione del piano tralasciando la fase di attuazione.

In merito all'ultimo punto, si ricorda che il piano strategico è il risultato di un processo di formulazione di una visione condivisa e di ricerca di un consenso su una visione futura, ma allo stesso

²⁴ I piani tradizionali (es piano regolatore) sono strumenti vincolistici che contengono imposizioni dirigitiche, il piano strategico costituisce uno strumento di indirizzo, delinea un frame di riferimento entro il quale inquadrare le decisioni.

²⁵ La pianificazione strategica si differenzia dagli strumenti tradizionali di gestione del territorio in quanto assume come costante la variabilità del contesto e si avvale dunque di uno strumento flessibile.

²⁶ Cfr. Giovanelli O. "Perché i comuni debbono fare la pianificazione strategica" 2004

tempo la formulazione del piano è il momento iniziale dell'implementazione delle policy e delle azioni che porteranno al raggiungimento dell'idea di sviluppo delineata nel piano. Il processo di pianificazione strategica infatti non termina con la formulazione del piano ma continua durante l'attuazione dello stesso. Se non supportato da strumenti che consentono di tenere sotto controllo i processi, di monitorare i progressi, di riadattare le ipotesi formulate in prima battuta alla luce di nuove analisi o di nuovi elementi emersi durante la sua implementazione, il piano strategico si riduce ad una lista di buoni propositi.

Il processo di formulazione del piano parte da una serie di analisi relative al contesto di riferimento, ai bisogni espressi dal territorio, al contesto programmatico in essere, alle opportunità ed ai vincoli presenti sul territorio. Le analisi condotte si configurano alla stregua di una valutazione ex ante che è funzionale ed indispensabile alla formulazione delle strategie di azione.

In questa fase la partecipazione degli stakeholders e la condivisione delle analisi è fondamentale per gerarchizzare i bisogni sui quali intervenire con politiche ad hoc, nonché per arricchire i processi di analisi con contributi che possono provenire dai soggetti destinatari e co-attori delle policy.

La definizione della rete è il primo passo per affrontare un processo di partecipazione strutturato e costruttivo. Sono numerosi i documenti²⁷ che affrontano la questione della partecipazione, della mobilitazione degli attori e le difficoltà insite nel processo stesso. Come individuare gli stakeholders, quali attori coinvolgere, come informarli, come consultarli, quali strumenti utilizzare per la diffusione delle informazioni, come mantenere alta la partecipazione e l'interesse verso il piano strategico per tutto il suo ciclo di vita sono questioni tuttora aperte alle quali le diverse esperienze di pianificazione strategica hanno provato a fornire una risposta.

Nel caso di Pesaro, sono state istituite delle Commissioni di lavoro che hanno svolto attività di diagnosi, di creazione di scenari, di definizione di obiettivi e strategie. Ai lavori delle commissioni hanno partecipato oltre 135 persone in rappresentanza di 53 soggetti diversi. I Team di progetto hanno avuto il compito di proporre le schede dei progetti del Piano strategico, ai lavori dei team di progetto hanno partecipato oltre 282 persone in rappresentanza di 78 soggetti diversi²⁸.

“I lavori della seconda fase del Piano Strategico del Comune della Spezia hanno impegnato gli attori principali dell'economia locale e del sociale, in un confronto a tutto campo sulle prospettive economiche e di vivibilità cittadina. Un calendario d'incontri che ha visto tra i protagonisti una parte considerevole della società civile e dell'associazionismo locale, e si è posto l'obiettivo di favorire la partecipazione alle attività d'analisi e di proposta, sviluppata nelle commissioni e nei diversi incontri nei quartieri, anche ai singoli cittadini”²⁹.

Nel piano strategico di Perugia è stata prevista “una fase di consultazione, di tipo organizzato e rivolta sia ai rappresentanti degli interessi pubblici e privati presenti nell'area, sia ai rappresentanti delle istanze sociali di base espresse nelle associazioni di quartiere e nei gruppi di interessi dei cittadini, avente per oggetto l'analisi diagnostica di Perugia e del suo territorio e la definizione delle linee di sviluppo strategico dell'area”³⁰.

Nel caso del piano strategico di Trento dopo la sottoscrizione pubblica di un Contratto di partenariato fra i principali attori istituzionali della città si è avviato un processo di confronto pubblico che ha previsto la convocazione di tre Tavoli tematici, dedicati rispettivamente al territorio, alla cultura

²⁷ Senza pretesa di esaustività si citano a tal proposito i manuali di Cantieri A più voci, Edizioni Scientifiche Italiane 2004. Danese A., Di Filippo E., Rennie R. (a cura di) La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, Manuali di Cantieri 2006. Bobbio L. (2002), “Le arene deliberative”, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 3. Comune di Roma – **Esosfera** Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana I costi dell'esclusione di alcuni attori locali

²⁸ Cfr Comune di Pesaro, La pianificazione strategica. Plenaria del piano strategico città della qualità, novembre 2004

²⁹ Cfr. Intervento del Presidente della Provincia della Spezia Giuseppe Ricciardi Presentazione e Sottoscrizione del Piano Strategico della Spezia La Spezia, 2 Dicembre 2004

³⁰ Perugia – Europa Piano strategico di Perugia, Bastia, Corciano, Deruta, Marsciano, Torgiano e Umbertine 2003-2013. Avvio del processo per la definizione di strategie di promozione e crescita del territorio nel prossimo decennio. Documento quadro del Piano Perugia, 28 febbraio 2003

e ai servizi. Ai Tavoli si sono iscritte circa 250 persone in rappresentanza di enti, istituzioni, associazioni, imprese, organizzazioni della città³¹

Nel Piano Strategico della Spezia³² il coinvolgimento degli Stakeholder è continuo, soprattutto, grazie ad un sistema di monitoraggio i cui i diversi partner collaborano alla verifica dei risultati raggiunti in base ad un set complesso di indicatori appositamente predisposti.

Nel piano strategico di Firenze³³ i soggetti coinvolti, molti dei quali finanziatori del progetto sono: Comune, Provincia, Regione Toscana, Camera di Commercio, sindacati, comuni dell'area vasta, Università degli Studi di Firenze, associazioni di categoria. Spiccano in particolare le aree che riguardano la partecipazione degli Stakeholder e il coinvolgimento dei cittadini; le proposte del Piano, infatti, sono state discusse da Consigli di Quartiere aperti dal Comune di Firenze, dai Consigli Comunali delle altre Amministrazioni e dagli organi interni dei soci di Firenze 2010³⁴

Nel Piano di Sviluppo Strategico della Città di Bolzano³⁵ risultano particolarmente sviluppate le aree della partecipazione e della comunicazione. Sono stati attivati tavoli di lavoro con gli stakeholders (cantieri) convocati annualmente per la verifica e la diffusione dei risultati e degli obiettivi raggiunti. Per la comunicazione a parti sociali, stakeholders, cittadini vengono utilizzati i mass media tradizionali, il sito web ed è stato ideato un evento di vivacizzazione dei quartieri (Open Day).

2.2 Fasi per la costruzione di un piano strategico

La formulazione del piano strategico avviene attraverso fasi successive che individuano le questioni da trattare nel piano, le caratterizzano e ne delimitano la portata, forniscono una lettura dei processi e delle tendenze in atto, fino ad arrivare alla formulazione di una “idea forza” verso cui far convergere gli sforzi dei diversi soggetti secondo un criterio di coerenza e ricerca di sinergie attuative. La formulazione della visione è però solo l’inizio del processo di pianificazione strategica che, per produrre i risultati desiderati, deve passare attraverso la specificazione degli obiettivi e l’individuazione delle attività elementari da mettere in campo.

Le analisi ex ante costituiscono il punto di partenza essenziale per declinare il piano strategico. Esse avranno ad oggetto l’identificazione dei bisogni del contesto di riferimento, la relativa caratterizzazione quali quantitativa, la collocazione geografica, l’individuazione dei soggetti interessati al loro soddisfacimento, la percezione del bisogno da parte degli interessati, le cause che generano il bisogno e i fattori correlati che incidono sul suo verificarsi, il trend.

Una volta individuati i bisogni del territorio, il passo successivo consiste nel verificare se sono già oggetto di altre politiche. attraverso l’analisi del contesto programmatico è possibile individuare quali siano gli altri soggetti (pubblici o privati) che si occupano delle stesse tematiche e operano sullo stesso territorio, , quali sono le risposte fornite (o che si stanno fornendo) ai bisogni oggetto di studio, e quali gli effetti che tali risposte hanno prodotto (o stanno producendo). Questo tipo di analisi ha la finalità di garantire la coerenza con l’attività di altre organizzazioni presenti sul territorio, concorrenti per tematismi o ambiti territoriali.

Solo dopo aver esperito le analisi suddette, dopo aver individuato i vincoli - interni ed esterni - di cui tener conto, le opportunità e le minacce, l’”unità di pianificazione” potrà individuare, attraverso la condivisione delle analisi, i “bisogni gerarchizzati” sui quali far convergere le risorse nei tempi e con i vincoli stabiliti.

La partecipazione deve essere perseguita attraverso il coinvolgimento attivo dei residenti e degli enti locali al fine di definire obiettivi generali e, dunque, linee guida costituenti orientamenti per i progetti di comune interesse. Presupposti della cooperazione sono:

- lo scambio di dati e di informazioni;

³¹ Cfr. Comune di Trento Piano strategico della città di Trento 2001-2010: scenario, strategie, obiettivi

³² Cfr. www.re-set.it Sfide 2007

³³ Firenze 2010. Piano Strategico dell'area metropolitana fiorentina. Comune di Firenze

³⁴ www.re-set.it Sfide 2007

³⁵ Ibidem

- la ricerca di collaborazioni e supporto riguardo l'analisi degli scenari e delle potenzialità (in termini di risorse) presenti sul territorio;
- la soluzione di problematiche connesse alla gestione del territorio.

Ai fini dell'elaborazione di una strategia comune, grande importanza riveste la capacità dei soggetti preposti al coordinamento dei processi di fissare *standard* comuni. In particolare, gli interventi previsti dal piano strategico devono essere coordinati con azioni già in essere nell'area di intervento, ciò determina la necessità di coinvolgere tutti gli enti e i soggetti che hanno intrapreso, o stanno ponendo in essere, azioni di sviluppo sul territorio al fine di arrivare a definire politiche condivise che sfruttino gli effetti moltiplicativi derivanti dall'azione congiunta di più operatori. (attraverso lo sviluppo di accordi e *partnership*) Strumenti fondamentali, per l'organizzazione delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti nella formulazione/implementazione/valutazione del piano strategico, sono la costituzione di un *forum* e un'attività di *reporting*.

Il processo partecipato deve iniziare fin dalla fase di analisi: se non si condividono i bisogni, difatti, risulta più difficile condividere le soluzioni. Per poter attuare la condivisione si intuisce che il primo passo consiste nella individuazione dei partecipanti al processo.

I soggetti che prenderanno parte al processo di condivisione sono coloro che rappresentano gli interessi diffusi sul territorio, i partecipanti sono legittimati dal gruppo a rappresentarne gli interessi al tavolo di condivisione. Perché tali soggetti possano realmente sopportare il processo di formulazione delle policy pubbliche devono essere messi nella condizione di poter esprimere un giudizio e di poter formulare analisi. Ciò richiede una preventiva analisi di formazione/informazione dei partecipanti che li istruisca sulle tematiche di interesse sulle quali verrà chiesto il loro intervento. L'informazione in questo caso avrà l'obiettivo di facilitare il confronto, garantire maggiore motivazione e responsabilizzazione, migliorare la qualità delle decisioni rendendo possibile l'acquisizione di competenze, favorire il raggiungimento di soluzioni condivise attraverso un livello di conoscenza omogenea della tematica affrontata ed una capacità di proporre soluzioni realizzabili.

Non bisogna poi trascurare di informare anche gli stakeholders circa il processo di formulazione del piano, sulle modalità e sulle procedure che i gruppi di interesse possono seguire per partecipare all'attività, sull'andamento del processo di condivisione³⁶.

Una questione che merita di essere sottolineata è la necessità di organizzare la partecipazione ed il coinvolgimento con gli stakeholders attraverso la predisposizione di un piano di comunicazione che indichi chiaramente i tempi, le modalità, le procedure e le forme attraverso cui verrà attuata la consultazione, le risorse da destinare a tale attività, i soggetti responsabili, le modalità di collazione e trattamento dei dati, gli strumenti per la divulgazione dei risultati delle consultazioni...

I risultati del processo di partecipazione sono:

- la creazione del consenso intorno ad una idea di sviluppo
- la responsabilizzazione degli attori che, a seguito del processo di partecipazione, si assumono obblighi ed impegni reciproci per portare avanti il processo nelle fasi attuative.

Durante questa fase vengono elaborate le strategie che saranno poi dettagliate nella fase successiva di strutturazione del programma e viene predisposto il sistema di monitoraggio e valutazione del piano.

La strutturazione di programma³⁷ corrisponde al processo di sistematizzazione degli obiettivi e dei mezzi atti a conseguirli, all'interno di un quadro logico (logical framework). La sua formalizzazione ha lo scopo di legare – con relazioni mezzo/obiettivo, obiettivo/mezzo – la pianificazione alla definizione delle azioni da mettere in campo per il conseguimento delle strategie in un quadro di coerenza che deve essere garantita tra i successivi livelli di specificazione delle priorità politiche.

³⁶ Per approfondimenti cfr. Migliaccio F. con la collaborazione di Bianco M. e Siniscalchi A. (2004) "SPOT (Strategic Planning and Operative Tools) Corso on line" disponibile su www.formambiente.org

³⁷ Cfr Bianco M. Individuazione dei Passi-chiave di programmazione strategica in Migliaccio F. S. (a cura di) L'applicazione della Programmazione Strategica ai Servizi Pubblici Locali Formez

Viene definita strutturazione e non struttura per evidenziare il carattere dinamico di tale processo che si aggiorna continuamente anche durante la fase di attuazione del programma in funzione dei risultati dei processi di valutazione.

La strutturazione del programma è articolata per livelli gerarchici di obiettivi/mezzi corredati da opportuni indicatori di realizzazione, risultato ed impatto.

La struttura di programma può assumere una configurazione ad albero ed articolarsi in un numero indefinito di livelli a seconda della complessità dei programmi. La relazione tra i diversi livelli è del tipo obiettivo/mezzo: ogni elemento è contemporaneamente sia obiettivo, il cui soddisfacimento è assicurato da uno o più mezzi del livello inferiore, sia mezzo, teso a soddisfare uno o più obiettivi del livello superiore. La lettura del diagramma ad albero dall'alto verso il basso assicura il passaggio dal generale (finalità) al particolare (azioni).

La struttura di programma ha lo scopo di:

- fornire una rappresentazione sintetica ed esauriente della sequenza logica degli elementi del programma;
- evidenziare i rapporti di dipendenza tra gli elementi che compongono il programma;
- definire azioni correlate alle finalità attraverso un susseguirsi di relazioni obiettivo/mezzo.

La costruzione del diagramma ad albero può essere organizzata in tre passi: partendo dalle finalità per passare da un livello a quello successivo bisogna:

1. identificare e scegliere i mezzi strategici attraverso:
 - a) l'elenco dei mezzi e loro caratteristiche tecniche e tecnologiche;
 - b) la selezione dei mezzi compatibili con il contesto;
 - c) l'analisi della produttività e della sostenibilità dei mezzi
2. sistematizzare degli obiettivi e i relativi mezzi all'interno della struttura di programma;
3. individuare gli indicatori e i relativi target³⁸.

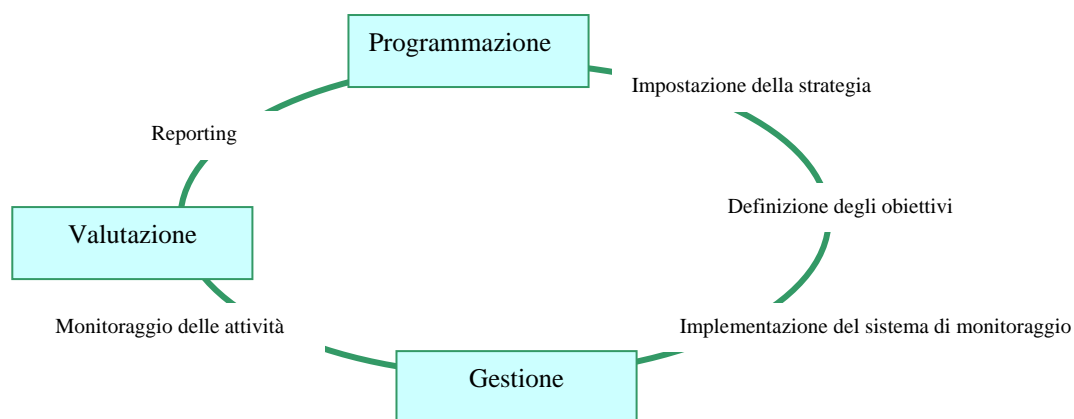
La scelta degli indicatori costituisce il primo passo per approntare il sistema di monitoraggio che consente – attraverso la rilevazione dei dati e l'analisi degli scostamenti – la formulazione di un giudizio circa l'andamento del processo e la rimodulazione delle ipotesi programmatiche alla luce di nuovi elementi emersi durante la fase di implementazione del piano.

La temporalizzazione consente la stima dei tempi e delle relazioni che intercorrono tra le diverse azioni che compongono il piano nonché l'individuazione delle milestones, ovvero dei momenti critici del programma in corrispondenza dei quali verificare gli stati di avanzamento³⁹.

Le diverse fasi non si susseguono necessariamente secondo l'ordine descritto. Il processo di pianificazione strategica è ciclico, nella realtà non è pensabile ipotizzare una propedeuticità tra le fasi.

³⁸ Il target rappresenta il valore obiettivo, ovvero il valore che si desidera che l'indicatore assuma al momento della misurazione. La definizione del valore del target deve partire dall'analisi della situazione di partenza e del delta esistente con una situazione desiderabile.

³⁹ Per verificare l'andamento del programma bisognerà misurare i valori dell'indicatore connesso alla milestone al tempo "t" e confrontarli con i valori previsti in fase di progettazione. La temporalizzazione offre, dunque, la possibilità di monitorare i progressi del programma e di verificare eventuali ritardi e/o anticipazioni rispetto alle scadenze previste. In tal modo sarà possibile ricalibrare le azioni predisponendo le necessarie correzioni. Cfr. Migliaccio F. con la collaborazione di Bianco M. e Siniscalchi A. (2004) "SPOT (Strategic Planning and Operative Tools) Corso on line" disponibile su www.formambiente.org



2.3 Generazioni di piani strategici

Da una lettura dell'evoluzione dei piani applicati alla scala urbana negli ultimi decenni si possono individuare tre generazioni di piani.

La prima generazione, diffusasi in Europa - principalmente in Francia (*schéma directeurs*) e in Inghilterra (*structure plans*) - negli anni '70 è ascrivibile alla tipologia di pianificazione urbanistica di area vasta. I tipi di piani rientranti in questa categoria si caratterizzavano per una forte connotazione prescrittoria. L'amministratore pubblico, dietro la presunzione di una legittimazione formale (derivante da atti normativi) definiva gerarchicamente i contenuti dei piani.

Nati in un periodo di forte espansione urbanistica ed industriale delle grandi città, tali piani si dimostrarono inadeguati a fronte di situazioni in cui i contenuti necessitavano di essere negoziati, gli obiettivi gerarchizzati e la fattibilità delle soluzioni proposte valutata. Difficoltà operative sorsero non di rado nella fase di attuazione.

Caratteristiche dei piani di prima generazione sono una forte razionalità pubblica, il carattere vincolistico dello strumento ed il modello decisionale top down. A fronte di tali elementi è facile intuire che i principali limiti consistevano soprattutto nella scarsa flessibilità dello strumento e nella mancanza di meccanismi di retroazione e di revisione delle ipotesi di programma. Inoltre, il più delle volte tali piani si limitavano al mero rispetto formale delle norme ponendo scarsa attenzione alle specificità locali⁴⁰.

La seconda generazione di piani prende ispirazione da modelli aziendalistici. Essa si diffonde negli USA alla fine degli anni '80 per poi approdare anche in Europa in un periodo caratterizzato da fenomeni di declino economico, di scarsità di risorse pubbliche, di degrado sociale e di peggioramento della qualità ambientale. A fronte del fallimento dei piani autorizzatori/prescrittivi, tale categoria enfatizza fortemente la negoziabilità e la costruzione del consenso tra la pluralità degli interessi e degli attori in gioco nonché la fase di implementazione del piano.

In questi piani prevalgono la componente deregolativa e la logica aziendalistica, attorno ai grandi interventi di rivalorizzazione urbana⁴¹.

Questa famiglia di piani ha come assunto la razionalità limitata dell'attore politico e la conseguente necessità di implementare le policy secondo processi circolari che consentano, a valle della pianificazione, la valutazione e l'eventuale riprogrammazione delle policy stesse in funzione degli effetti prodotti dalle azioni poste in campo. In particolare i piani strategici di seconda generazione rappresentano il tentativo di superare l'approccio emergenziale che per molto tempo ha caratterizzato le politiche pubbliche introducendo un atteggiamento proattivo, volto ad anticipare i cambiamenti piuttosto che a subirli passivamente. Tuttavia il forte accento posto sulle performances piuttosto che sull'efficacia delle azioni messe in campo costituisce uno dei principali limiti di questa categoria di piani.

La categoria di piani definita di seconda generazione ha avuto come ambizione quella di riposizionare le città in un processo di ricerca di vantaggi competitivi più in ottica di marketing

⁴⁰ Per approfondimenti cfr. Dallari La Pianificazione strategica

⁴¹ Gibelli M.C., Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario', in Curti F e M.C. Gibelli (a cura di) Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano, Alinea, Firenze 1996

territoriale (apparterrebbero a tale categoria i piani di Barcellona, a quelli di Birmingham, di Stoccolma, di Monaco ma anche a quello di Torino)

A partire dagli anni 90, il ruolo più centrale delle città, la crisi dei modelli di sviluppo tradizionali, la necessità di prendere in considerazione le tematiche ambientali e gli effetti prodotti sull'ambiente dagli stili di vita diffusi, la necessità, anche etica, di attivare meccanismi di partecipazione tra le diverse poste in gioco, hanno determinato la nascita di quella che viene definita la terza generazione di piani (pianificazione strategica reticolare). Apparterrebbe alla categoria dei piani di terza generazione il piano strategico di Trento. Si legge infatti nel documento⁴² che la ricerca di consenso e di legittimazione da parte soggetto pubblico non può più “contare esclusivamente su certezze giuridiche né su dotazioni finanziarie non più ingenti”, ma necessità di una “capacità di rinnovare la missione e di attivare atteggiamenti e comportamenti cooperativi, in una logica di divisione e specializzazione del lavoro e di ricerca di economie di scala e di diversità”.

I piani strategici investono lunghi orizzonti temporali e pongono enfasi sulla corresponsabilizzazione degli attori e sulla interdipendenza tra gli stessi. L'interdipendenza genera la necessità di creare network in cui le opzioni di sviluppo sono definite in modo flessibile e gli interessi vengono negoziati. Il coordinamento dei processi impone la necessità di una leadership forte capace di coordinare i processi adeguandoli di volta in volta alle mutevoli condizioni di contesto e di mettere a sistema le diverse specializzazioni e le complementarità della rete.

Appare evidente che questa categoria di piani è in grado di ridefinire le forme di governo e il passaggio da un sistema di government (inteso come definizione unilaterale e prescrittiva degli obiettivi) alla dimensione di governance (intesa come regolazione negoziale degli interessi) e alla creazione di una rete di consensi pronta a cooperare intorno ad un'idea di sviluppo definito in modo partecipato.

La crisi dei modelli tradizionali ed il tentativo di superarne le criticità legate ai vecchi strumenti e al vecchio modo di pianificazione pubblica di natura impositiva, fondati su ambienti relativamente stabili e legati alle lungaggini burocratiche che ne impedivano il continuo adattamento al contesto, introduce la questione relativa ai motivi della diffusione della pianificazione strategica⁴³.

L'applicazione del principio di sussidiarietà⁴⁴ e il decentramento istituzionale, se da un lato hanno portato all'affermarsi di processi di sviluppo definiti “dal basso”, dall'altro ha generato un aumento del numero di soggetti coinvolti nelle politiche e una maggiore complessità istituzionale che a sua volta ha richiesto maggiore coordinamento.

A ciò bisogna aggiungere che il processo di europeizzazione ha determinato l'affermarsi di un nuovo modo di fare politiche pubbliche improntato alla definizione condivisa della “idea forza” delle policy e all'introduzione di logiche di monitoraggio e valutazione dei risultati, degli effetti e degli impatti delle politiche messe in atto.

⁴² Verso un piano strategico della città di Trento. Trento Febbraio 2000

⁴³ Rispetto agli strumenti tradizionali di gestione del territorio, il piano strategico si configura come atto volontario non vincolistico strutturalmente flessibile che contiene una visione futura – condivisa – della città da perseguire attraverso l'operare congiunto di diversi attori istituzionali (diversi livelli di governo) e non (partenariati con i privati). Si tratta di un atto a carattere prevalentemente politico che si fonda su un rapporto fiduciario tra i partner

⁴⁴ Tale principio, largamente sostenuto dall'Unione Europea, afferma che tutte le funzioni devono essere normalmente svolte dal livello più basso di governo, perché la maggiore vicinanza ai cittadini consente di interpretarne meglio i bisogni e le preferenze. Ai livelli di governo via via più elevati vanno attribuite quelle funzioni che non possono essere svolte adeguatamente dai livelli inferiori o quelle che, comunque, possono essere svolte più efficacemente al livello superiore.

Figura 1 Tre famiglie di piani strategici

MODELLO DI PIANIFICAZIONE			
CARATTERISTICHE	Prima Famiglia Pianificazione Sistemica (anni 60' e 70')	Seconda Famiglia Pianificazione Strategica Aziendale (anni 80')	Terza famiglia Pianificazione Reticolare Visionaria (anni 90')
Scala territoriale	Regionale/metropolitana	Locale	Locale/regionale/metropolitana
Dimensione temporale	Medio/lungo termine	Breve/medio termine	Medio/lungo termine
Approccio	Top-down	Pragmatico	Circolare interattivo
Meccanismi Regolamentari	Regolamentazione	Deregulation	Sistema "misto"
Obiettivi	Coerenza globale	Competitività Ricapitalizzazione Valorizzazione	Sostenibilità
Razionalità	Sostantiva	Procedurale	Procedurale
Modello decisionale	Gerarchico	Vario	A rete
Legittimazione	Delega	Contrattazione	Concertazione in rete
Forma del piano	Piano-processo Formalizzato	Piano per Progetti	Guide strategiche e Visioning
Monitoraggio Valutazione	Si	Si	Si
Strumenti e tecniche	Macromodelli di land use e mobilità	Progetti Urbani	Modelli procedurali
Finanziamento	Pubblico	partenariale	Partenariale
Ruolo del pianificatore	Tecnocrate	manager	Facilitatore "visionario"
Formazione del Pianificatore	Regional scientist	Planner	Planner

Fonte M.C. Gibelli 1996

2.4 I motivi della diffusione del piano strategico

Molte sono le città europee che hanno scelto di dotarsi di piani strategici. Alcune esperienze come Barcellona e Lione sono ormai dei casi studio.

L'eco di tale rinnovamento è giunto anche in Italia. Sono sempre più numerose le città (soprattutto del nord) che a partire dagli anni 90 hanno iniziato un processo di formulazione e di adozione di piani strategici.

Alcuni autori sono soliti operare una distinzione tra piani i strategici che si sono diffusi principalmente in Europa negli anni '80 – cd piani di prima generazione – e quelli di alcune città italiane cd di terza generazione.

Le motivazioni che stanno alla base della diffusione del piano strategico sono varie ed anche gli esiti dei processi sono dei più diversi:

Alcune città hanno intrapreso un processo di costruzione del piano strategico in previsione della organizzazione di grandi eventi. È emblematico il caso di Barcellona che in occasione dei Giochi Olimpici del 1992 ha dato avvio ad un processo di sviluppo della città individuando il suo modello di sviluppo ideale e realizzando gli obiettivi del piano entro i tempi dettati dalle scadenze prestabilite dall'imminenza della manifestazione sportiva.

Altre città hanno provato a fornire, attraverso un processo di implementazione del piano, una risposta a situazioni di crisi: è il caso di Torino che, in seguito alla crisi della fiat, negli anni '90, ha manifestato la volontà di reinventarsi. L'obiettivo del piano di Torino era quello di promuovere la città e soprattutto l'area metropolitana dal punto di vista economico e sociale. Le stesse motivazioni hanno guidato la città di La Spezia. È inoltre possibile predisporre un piano strategico per mettere a sistema le diverse azioni che si realizzano sul territorio e per generare sinergia tra gli investitori pubblici e privati finalizzando le azioni dei diversi soggetti – istituzionali e non – che operano su un territorio.

Accanto a tali motivazioni non va sottovalutata la spinta generata da finanziamenti specifici per la predisposizione di piani strategici. È questo il caso della Regione Campania che, a seguito della delibera Cipe n. 20 del 2004⁴⁵ ha promosso i piani strategici dei cinque capoluoghi di provincia. Il rischio in questi casi è che, terminati i fondi, si abbandoni il processo.

Da non sottovalutare è l'effetto imitazione.

Ancora, l'adozione di piani strategici può essere il frutto di considerazioni relative alla necessità di rivitalizzare la città non necessariamente seguendo la logica delle variabili di rottura o elementi di discontinuità. È il caso di Trento che con il piano strategico “intende recuperare, assieme agli altri centri urbani della propria regione funzionale e nel contesto delle reti di città cui si è vincolata, un ruolo di eccellenza, una chiara visibilità ed una rinnovata attrattività nello spazio nazionale ed europeo⁴⁶”.

Ancora, il piano strategico dei comuni del Copparse nasce come tentativo di “superare una insoddisfacente situazione socio-economica del territorio e dalla necessità di riposizionare il governo locale per superare le condizioni di rincorsa⁴⁷”.

In altri casi il piano strategico è stato il tentativo di superare modelli tradizionali di governo del territorio che vedevano politiche calate dall'alto e rispondenti agli interessi di pochi poteri forti.

La spinta verso il federalismo e l'applicazione del principio di sussidiarietà hanno determinato un passaggio di poteri dal centro verso le periferie. Alle autorità locali, in quanto soggetti più vicini ai cittadini, è attribuito il compito di interpretarne i bisogni e di fornire agli stessi una soluzione. Il moltiplicarsi del numero di soggetti attivi su un territorio e i crescenti vincoli di bilancio, hanno imposto agli enti locali la necessità di coordinare le proprie politiche con quelle di altri soggetti operanti sul territorio allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazione di interventi e conseguenti sprechi di

⁴⁵ Delibere CIPE. 20/2004, 35/2005 e 3/2006 per i fondi F.A.S. Riserva Aree Urbane. La Del CIPE 20/2004 destina l'importo di 207 milioni di euro, quale destinazione aggiuntiva di risorse a favore delle Regioni del Mezzogiorno, per il finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno, in attuazione del Programma di accelerazione previsto dalla legge finanziaria 2004, art. 4, comma 130.

⁴⁶ Verso un piano strategico della città di Trento, Trento, febbraio 2000

⁴⁷ Il piano: obiettivo e percorso in Piano strategico 1909 2009 Sei campanili, ventisei piazze, un'utopia realizzabile

risorse. Tutto ciò ha posto l'accento sulla crisi di identità dei governi locali come conseguenza del processo di affermazione di un nuovo modo di fare le politiche pubbliche in cui le autorità locali devono assumere il ruolo di attori di uno sviluppo sostenibile, inclusivo e durevole. Si è imposta dunque l'esigenza di riposizionamento e di ridefinizione del ruolo della sfera istituzionale in un'ottica di governance multilivello e l'esigenza di una ricerca di legittimazione e di consenso.

Dietro la spinta delle raccomandazioni e delle comunicazioni sovranazionali⁴⁸, si è diffusa sempre più la pratica di implementare politiche pubbliche inclusive che portano alla definizione condivisa dei bisogni su cui intervenire. È proprio attraverso la partecipazione dei diversi stakeholders e la considerazione delle relative poste in gioco che è possibile superare la microconflittualità in un'ottica di negoziazione degli interessi. Il processo di partecipazione consente di arrivare ad una definizione condivisa degli obiettivi e ad una gerarchizzazione delle priorità di intervento attraverso l'attribuzione di pesi alle esigenze rilevate.

Infine, il piano strategico può nascere dall'esigenza di finalizzare in un quadro di coerenza una pluralità di investimenti. In questo caso il piano strategico può fare da cornice entro la quale sistematizzare le diverse azioni, ma anche le diverse fonti di finanziamento ad esempio i fondi strutturali, le risorse nazionali e regionali. Questa ultima ipotesi rimanda alla questione relativa ai fondi strutturali per il periodo 2007 – 2013. una importante novità della programmazione comunitaria per il settennio 2007 2013 consiste nella programmazione unitaria settennale delle risorse comunitarie e di quelle nazionali derivanti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate in un'ottica di stretta sinergia e complementarietà.

Di qui la necessità di un corretto impiego dei fondi diventa ancora più stringente. Occorre, dunque, stabilire dei criteri che consentano di utilizzare i fondi in modo adeguato e congruo rispetto alle esigenze di sviluppo. Attraverso la realizzazione di un piano strategico è possibile, ad esempio, definire una strategia di medio lungo periodo all'interno della quale possono trovare collocazione le azioni dei soggetti che a diverso titolo operano sul territorio e favorire la reale integrazione dei processi di programmazione che ad oggi risultano frammentati in piani e programmi separati.

3. Il piano strategico come strumento per la sostenibilità urbana

Per delimitare il campo della sostenibilità urbana, nel 1998 la Commissione Europea ha definito 10 indicatori. Le questioni considerate riguardavano aspetti quali l'accessibilità alle aree verdi ed ai servizi locali, la qualità dell'aria, la gestione sostenibile dell'autorità locale e delle imprese locali, l'uso sostenibile del territorio, la modalità locale e trasporto passeggeri. La sostenibilità urbana discende dalla combinazione degli indicatori. Si intuisce la complessità del concetto nonché il numero delle variabili da considerare. Nel contesto urbano trovano la loro sintesi attività di diversa natura poste in essere da soggetti diversi ognuna con specifici impatti.

Tra gli strumenti per la promozione dello sviluppo sostenibile delle città rientrano i dieci principi di Melbourne. Il principio 10 sprona le città a promuovere un miglioramento continuo attraverso processi misurabili, trasparenti e basati su principi di buona governance. Secondo quanto sancito a Melbourne, “una buona Governance urbana richiede robusti processi orientati al perseguimento della sostenibilità urbana attraverso un costante miglioramento. [...] A tale scopo è necessario utilizzare indicatori significativi, definire obiettivi basati sul confronto, monitorare i progressi attraverso la definizione di pietre miliari da raggiungere per perseguire tali obiettivi. Ciò facilita il progresso e la misurabilità e assicura una realizzazione efficace. La trasparenza e l'apertura alla verifica sono parte di una buona Governance”.

Dai principi di Melbourne si ricavano alcune considerazioni:

- la sostenibilità urbana deve essere espressa attraverso indicatori significativi;

⁴⁸ Solo per citare alcuni tra i principali riferimenti a livello internazionale, si veda il Capitolo 28 dell'Agenda 21 sul ruolo delle amministrazioni locali nel coinvolgimento della comunità locale ai processi decisionali, il Piano di Attuazione del Vertice Mondiale di Johannesburg, la Convenzione di Aarhus. A livello comunitario si cita il VI Programma d'Azione Comunitario e il Libro Bianco sulla Governance.

- la definizione di tali indicatori, così come degli obiettivi, delle milestone e del processo di monitoraggio deve avvenire in modo partecipato.

La definizione di soglie di sostenibilità prevede l'utilizzo di indicatori, la sua misura è dunque condizionata dall'indicatore prescelto e la valutazione del grado di sostenibilità è inficiata dal giudizio del valutatore.

Molti sono gli studi che negli ultimi anni si sono diffusi in ambito nazionale ed europeo per la messa a punto di indicatori urbani⁴⁹. Tra i principali si ricordano a titolo di esempio il Progetto PASTILLE e il Progetto IANUS, URBAN Audit e gli Indicatori Comuni Europei (European Common Indicators – ECI). Altri progetti di ricerca degni di nota sono i progetti TISSUE e STATUS. Il progetto di ricerca TISSUE (Trends and indicators for monitoring the EU Thematic strategy on sustainable development of urban environment) ha messo in luce quali siano i principali trend da prendere in considerazione per ognuno degli ambiti oggetto di studio (Governance e gestione urbana, Mobilità e Trasporti, Urbanistica e design urbano, Progettazione e produzione edilizia, Ambiente Urbano) e ha selezionato il gruppo di indicatori ritenuto più adatto per il loro monitoraggio. Il progetto di ricerca STATUS (Sustainable Tools and Targets for the Urban Thematic Strategy), sviluppato nel corso del 2005, ha invece avuto come obiettivo quello di fornire alla Commissione Europea e alle amministrazioni locali indicazioni e strumenti utili a promuovere la capacità di fissare obiettivi “quantificati” da utilizzare come riferimento per indirizzare e imprimere la necessaria velocità ai propri sforzi di miglioramento a livello di sostenibilità. Il Progetto STATUS ha così messo a punto una struttura di indicatori riferita ad 8 temi principali (Governance, Gestione locale sostenibile, ambiente naturale, consumi sostenibili, pianificazione urbana, trasporti sostenibili, salute e responsabilità globale).

Ma se è vero che la disponibilità di lunghi elenchi di indicatori fornisce una vasta gamma di possibilità di scelta, è anche innegabile che la grande quantità può essere dispersiva e creare confusione. In linea di massima la selezione degli indicatori è funzionale alla natura del piano, al contesto di riferimento e all'oggetto della misurazione. La scelta dell'indicatore più idoneo a rappresentare un fenomeno si deve affidare al buon senso, all'esperienza e alla conoscenza delle fonti statistiche.

Per la definizione degli indicatori è necessario⁵⁰:

- analizzare gli indicatori già catalogati;
- selezionare gli indicatori in funzione della fonte di dati (questa deve essere accessibile, aggiornata, sensibile, economicamente valida);
- scegliere gli indicatori in base alla loro validità, aggiornabilità e rispondenza;
- selezionare gli indicatori che siano validi nell'arco temporale di riferimento.

La scelta degli indicatori “significativi” costituisce il presupposto per la definizione del concetto stesso di sostenibilità urbana. Appare subito evidente la complessità insita in questa fase in ragione del fatto che non esiste un modello di sostenibilità urbana valido in assoluto ed anche gli indici e gli elementi che si utilizzano per descriverne la portata non possono essere decontestualizzati senza il rischio di perdere significatività.

L'indicatore ha una duplice funzione: serve a rappresentare un obiettivo, consentendo la misurazione dei progressi che si compiono nel suo raggiungimento, ed è uno strumento di comunicazione.

Bisogna essere consapevoli che gli indicatori rappresentano solo parzialmente la realtà che si intende misurare ed è proprio l'accettazione condivisa di tale evidenza un passaggio fondamentale per superare i limiti connessi all'utilizzo degli indicatori. Per costituire una valida rappresentazione di un fenomeno, l'indicatore deve essere coerente con l'oggetto della misurazione ed inoltre la relazione esistente tra indicatore ed obiettivo deve essere nota e comunemente accettata.

⁴⁹ Cfr. Bagordo G. La sostenibilità dei servizi pubblici locali in Migliaccio F. S. (a cura di) L'applicazione della Programmazione Strategica ai Servizi Pubblici Locali Formez

⁵⁰ Cfr corso SPOT

Ma chi deve scegliere l'indicatore? Chi deve definire la sostenibilità urbana e le soglie di accettabilità?

Cominciamo col dire che non esiste una soglia di sostenibilità definita in modo assoluto, a parte il rispetto di alcuni criteri ed alcuni standard stabiliti dalle normative e imposti dai vari livelli istituzionali, le soglie di sostenibilità devono essere derivate dal contesto, dall'analisi delle urgenze e delle emergenze. È chiaro però, che la fissazione di queste soglie deve avvenire in modo partecipato per definire una visione comune condivisa e creare il consenso intorno ad una politica. La mancanza di una visione comune snatura il processo di pianificazione strategica oltre a costituire una delle prime cause di fallimento dei piani nella fase attuativa. Inoltre le consultazioni danno la possibilità di fare emergere spunti o aspetti tralasciati che possono arricchire le analisi e suggerire interventi.

Va sottolineato che la partecipazione risulta ancora più necessaria dal momento in cui si discute di modelli di sostenibilità e di conseguenti variazioni nei modelli di comportamento, oltre che di soggetti diversi e quindi di obiettivi e di interessi potenzialmente contrastanti. Dal processo di condivisione discende la gerarchizzazione dei bisogni.

Pur consapevoli che non esiste una sostenibilità migliore, se la fissazione delle soglie di sostenibilità avviene in maniera partecipata con gli stakeholders si crea condivisione e coalizione intorno ad una visione comune. Il processo di condivisione delle soglie di sostenibilità deve avvenire in due fasi:

- con gli stakeholders istituzionali e non;
- con gli attori responsabili e/o interessati al tema della sostenibilità urbana.

In tale circostanza deve essere condotta l'analisi del contesto programmatico in quanto la pianificazione strategica è conoscenza e coerenza del proprio mandato, del mandato degli altri e dell'insieme delle politiche e degli interventi che insistono su un territorio.

A tale analisi deve seguire una indagine circa le preferenze degli altri interessati (attori responsabili e/o interessati).

Dal mix delle due consultazioni derivano le soglie di sostenibilità.

Le decisioni che riguardano le questioni urbane pongono in relazione esigenze diverse, spesso contrastanti e le diverse istanze sociali, ambientali ed economiche.

Si consideri ad esempio la pianificazione dei trasporti urbani, esistono specifici elementi, che definiremo indicatori di contrapposizione, che in una decisione (o programma) devono essere valutati ad esempio la copertura del servizio ed il prezzo del biglietto (sostenibilità sociale esterna), il numero di autisti e di meccanici manutentori da impiegare (sostenibilità sociale interna), le emissioni (e/o i consumi) che si vogliono ritenere accettabili (sostenibilità ambientale), le scelte tecnologiche che hanno forti indotti sulla produzione locale, regionale o nazionale (ad esempio si potrebbe privilegiare una tipologia di vettura prodotta da un'impresa locale) (impatto economico) o la produttività aziendale del servizio (costo medio per persona trasportata....etc).

È poi indispensabile individuare i vincoli da rispettare ad esempio legati alla sicurezza stradale. La pianificazione strategica prevede una fase di analisi volta ad indagare il contesto in cui l'intervento si inserisce, compresi i vincoli interni ed esterni che andranno considerati nella formulazione del programma. Esiste poi la necessità di verificare la coerenza esterna ed interna delle possibili alternative. La pianificazione prevede che per ogni soluzione individuata si valuti la coerenza con le altre soluzioni previste nello stesso programma (coerenza interna) nonché la coerenza con le altre attività che rientrano in altri programmi (piani) del soggetto pianificatore (coerenza esterna). Ma ancor prima l'unità di pianificazione dovrà compiere una verifica che prescinde da ogni tipo di valutazione soggettiva o partecipativa e che consiste nel rispetto di soglie individuate da Leggi o Direttive quindi già condivise e sancite. A tali necessità si aggiunge quella di individuare un processo partecipativo per assegnare pesi condivisi alle diverse istanze e alle soluzioni collegate.

È da sottolineare che nel nostro paese manca una tradizione e una consuetudine orientata alla trasparenza. A ciò bisogna aggiungere il temuto rischio di eccessivo rallentamento dei processi. A tal proposito bisogna affidarsi agli insegnamenti di esperti e ad evidenze empiriche che indicano vantaggi notevoli nel processo di consultazione se lo stesso viene programmato e adeguatamente strutturato con una accurata definizione dei tempi, delle scadenze delle modalità di consultazione... Inoltre se è vero

che la partecipazione nelle fasi di definizione delle policy può comportare un dilatamento dei tempi di pianificazione, è pur vero che in molti casi la mancata partecipazione si riflette in rallentamenti e ingessamenti nella fase di esecuzione.

“La condivisione è una delle condizioni indispensabili affinché le decisioni prese siano attuabili con maggiore rapidità e minori imprevisti, rispetto a quelle prese dal solo ente locale in virtù delle sue prerogative istituzionali. Tramite la mobilitazione e la condivisione, le singole proposte sono vagliate a più riprese, in modo trasversale, dai soggetti partecipanti che in questo modo partecipano alla definizione collettiva di una generale visione di sviluppo locale. Si aumentano, così, l'efficienza e l'efficacia dei processi decisionali e si rende la fase attuativa del piano strategico più stabile nel tempo, quindi maggiormente affidabile”⁵¹.

L'aspetto della condivisione è ripreso nel Piano d'azione per le città europee sostenibili. Il documento della Commissione insiste sulla circostanza che “Le città si trovano ad affrontare un'ulteriore sfida, consistente nell'estensione della democrazia, nella distribuzione dei poteri locali e nel coinvolgimento di tutte le parti interessate (cittadini compresi) nel processo di formulazione e attuazione delle strategie urbane integrate di sviluppo sostenibile. Le città devono pertanto sviluppare nuove forme di partenariato, attraverso le quali gli abitanti e i principali operatori locali possano influenzare il futuro sviluppo delle rispettive comunità, controbilanciando al tempo stesso la tendenza verso una scarsa partecipazione e una maggiore alienazione dal processo politico. [...] In sintesi, per rispondere alle sfide economiche, sociali e ambientali, che risultano complesse e interconnesse, occorre adottare una politica strategica e integrata a livello delle istituzioni, in base alla quale tutte le parti interessate siano ugualmente responsabili della formulazione e dell'attuazione di soluzioni trans-settoriali. La flessibilità istituzionale e le operazioni di partenariato risultano pertanto fondamentali. È questa la sfida del governo delle città”⁵².

Anche il Sesto programma quadro contiene indicazioni in tal senso. Tra i cinque indirizzi prioritari di azione strategica, funzionali al perseguimento degli obiettivi ambientali rientra la partecipazione e la costituzione di una solida conoscenza alla base del processo politico. “Un aspetto centrale del Sesto programma, nonché il fattore determinante per il suo successo, sarà il coinvolgimento delle parti interessate, che dovrà permeare ogni fase del processo politico, dalla fissazione degli obiettivi alla concretizzazione delle misure. L'elaborazione, l'attuazione e la valutazione della politica ambientale si baseranno sulle più recenti conoscenze scientifiche ed economiche, su dati ed informazioni ambientali affidabili e aggiornati e sull'uso di appositi indicatori”⁵³. Accanto alla partecipazione i documenti citati richiamano la necessità di valutare i processi in modo partecipato.

La seconda questione riguarda, dunque, l'implementazione di un sistema di misurazione condiviso, ovvero la definizione di procedure condivise di analisi e/o valutazione (misurazione) ex ante, in itinere ed ex post degli impatti delle scelte (condivise) previste, presenti e fatte sulle soglie di sostenibilità ambientale, economica e sociale. A tal proposito si ricorda che ogni sistema di valutazione, per quanto sofisticato ed accurato presenta dei limiti ed è inficiato da soggettività, tuttavia la consapevolezza di tali limiti e l'accettazione condivisa riduce i rischi di possibili distorsioni.

Nel nostro paese solo di recente ha iniziato a farsi spazio una cultura della valutazione. Alcune volte si tende a slegare i processi di formulazione delle politiche dai processi di valutazione degli stessi. Questa evidenza nasce da un errore concettuale che vede i due momenti, pianificazione e valutazione, come fasi distinte del processo di policy. Al contrario le fasi di pianificazione e di valutazione sono legate tra di loro da un doppio filo. La valutazione supporta i processi di formulazione e di attuazione delle politiche e da questi trae linfa vitale.

⁵¹ Cfr. La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori Manuale Cantieri. Rubbettino Editore, 2006

⁵² Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni COM(1998) 605 finale

⁵³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" COM (2001) 31 definitivo

Nella fase ex ante, la valutazione supporta ed orienta le decisioni, nella fase in itinere consente di tenere sotto controllo i processi e di intervenire qualora si manifesti la necessità di riaggiustarli, nella fase ex post la valutazione consente di comprendere gli effetti e gli impatti delle politiche e – soprattutto nel caso di piani ricorsivi – di capitalizzare esperienza per informare i futuri processi di pianificazione⁵⁴. Dalla valutazione discendono informazioni che possono costituire un valido supporto ad orientare il processo di policy. La valutazione costituisce la formulazione di un giudizio su un fenomeno osservato. La sua realizzazione è supportata da informazioni circa l'oggetto da valutare. È il monitoraggio, ovvero la raccolta sistematica dei dati, che costituisce il presupposto della valutazione. Si comprende dunque quanto sia importante scegliere attentamente i fenomeni da osservare e gli strumenti per la loro misurazione. Della difficoltà di scelta degli indicatori si è detto nelle pagine precedenti, quello su cui forse non è stato posto l'accento è lo stretto legame esistente tra il processo di formulazione delle policy e il processo di valutazione delle stesse.

La valutazione deve riguardare sia i risultati che gli impatti generati dalle politiche pubbliche. Questi ultimi sono più difficili da individuare a ragione della loro portata, più ampia, e dell'orizzonte temporale lungo entro il quale si manifestano. Tuttavia se si considerano le politiche pubbliche come insieme di azioni messe in campo da diversi soggetti che tentano di fornire una risposta ai bisogni espressi da un territorio, si comprende quanto sia importante andare al di là dei risultati dei singoli interventi ed analizzare gli effetti a lungo termine che si stessi generano nel contesto di riferimento.

La mancanza di valutazione è una delle principali inefficienze dei piani pubblici, causa autoreferenzialità o mero rispetto formale degli obblighi assunti e non consente, invece, di tener conto delle evoluzioni di contesto che possono determinare la necessità di rivedere le politiche. La mancanza di valutazione si fonda sull'assunto che i bisogni cui si tenta di fornire una risposta attraverso il piano oltre ad essere stati correttamente individuati nei mandati formali dell'organizzazione siano immutabili.

Tra le finalità della valutazione si ricorda inoltre l'accountability ovvero la necessità del soggetto pubblico di "render conto" ai suoi interlocutori delle scelte fatte e dei risultati, degli effetti e degli impatti da queste generate. L'accountability, costituisce il contraltare del rapporto di delega di responsabilità e si inserisce nel più ampio discorso sulla responsabilità sociale.

L'accountability fa riferimento alla necessità di rendere i processi trasparenti, aperti ed inclusivi attraverso l'informazione e la partecipazione. L'informazione riduce le asimmetrie informative esistenti tra i diversi soggetti programmatori, attuatori e destinatari delle politiche e garantisce migliore qualità delle scelte⁵⁵. Agli enti pubblici non si chiede di rendere conto esclusivamente sull'efficienza delle politiche, ma sempre più, di comunicarne l'efficacia, la coerenza con le reali esigenze del territorio, con il contesto programmatico in essere e con i principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Questo appare perfettamente in linea con l'esigenza di legittimazione sociale dell'operato dell'ente.

Gli strumenti di accountability rappresentano, in un quadro unitario, i vari aspetti della visione politica e sociale degli interventi, le risorse economiche impiegate, i risultati conseguiti e i processi operativi posti in essere per realizzare tali risultati.

Essi si basano sull'utilizzo di indicatori, ovvero di grandezze fisiche che consentono di misurare fenomeni complessi. La scelta degli indicatori è una fase delicata in quanto sarà sulla base di questi che l'ente renderà i suoi risultati. Gli indicatori stessi contribuiscono a rendere meno astratta l'enunciazione degli obiettivi e a verificare l'efficacia delle policy pubbliche.

È facile intuire come gli strumenti di accountability possano trovare posto nel complesso quadro delineato dalla programmazione strategica. Il reporting e l'accountability si configurano come strumenti utili ad attivare un processo di consultazione – aperto ed inclusivo – di tutti gli attori coinvolti coerentemente all'esigenza – avvertita sempre più frequentemente dalle amministrazioni pubbliche – di rendere conto ai cittadini di quanto si va realizzando in ambito pubblico.

⁵⁴ Per approfondimenti cfr. Messina P. (a cura di) Una policy regionale per lo sviluppo locale. Il caso della L.r. 8/2003 sui distretti produttivi del Veneto, «Quaderni dell'Associazione MASTER», n.1, Padova, Cleup, 2005

⁵⁵ Saturnino A. (a cura di) Strumenti di Accountability Integrati Formez 2007

3.1 Esperienze di partecipazione e valutazione nei piani strategici delle città

A valle delle considerazioni svolte si prova a verificare, attraverso analisi empiriche, come le procedure previste o attuate nei piani strategici delle città e nei documenti di supporto affrontano il tema della sostenibilità urbana⁵⁶.

Il piano strategico di Pesaro⁵⁷ ha programmato sei incontri sui temi della pianificazione strategica, denominato “Città chi 6” per diffondere e sperimentare strumenti operativi per la costruzione di un Piano strategico. Nel corso dei sei seminari è stato sperimentato un nuovo modello di cultura della pianificazione, per l’individuazione di programmi strategici e di crescita della città.

Pesaro ha intrapreso un percorso attraverso cui diversi soggetti della realtà locale (rappresentanti delle Istituzioni, delle categorie economiche e sociali, Associazioni, Enti di ricerca e formazione oltre che Fondazioni e Istituti di credito) hanno dialogato e si sono confrontati manifestando operativamente la volontà di condividere un processo per costruire lo scenario in cui collocare le decisioni che influenzano lo sviluppo della città, individuare gli attori, i vincoli e le strategie. Da questi incontri a cui hanno partecipato complessivamente più di 130 persone, coinvolgendo rappresentanti di 43 Enti e organizzazioni diverse, è emersa l’esigenza e la possibilità di avviare una nuova fase di sviluppo della città di Pesaro e della realtà territoriale pesarese: una fase basata su obiettivi condivisi e ambiziosi, su un coinvolgimento plurale degli attori sociali, su strumenti evoluti, su una concezione dello sviluppo capace di integrare la produzione della ricchezza, la sostenibilità ambientale e la promozione sociale.

Questo lavoro ha fornito indicazioni orientative di scenario e di possibili strategie su quattro aree di policy: Attrazione di impresa, Cultura, Fiera e Tecnologie.

La partecipazione ha consentito l’affermazione di un senso di appartenenza, anche se, come confermato in una intervista realizzata alle amministrazioni impegnate nella pianificazione strategica nell’ambito del Laboratorio di Cantieri dedicato alla “Pianificazione strategica dei territori” il comune di Pesaro segnala di aver riscontrato difficoltà nella fase di avvio del processo per l’individuazione dei soggetti che fossero in grado di rappresentare tutti gli interessi e i punti di vista in gioco per la definizione delle linee di sviluppo del territorio; quindi la gestione del rapporto tra competenza, rappresentatività e rappresentanza. Se da un lato con la selezione dei soggetti portatori di interessi si può correre il rischio di lasciare fuori qualcuno, il coinvolgimento di un più ampio numero di soggetti diventa difficile da realizzare e da gestire⁵⁸.

Nell’ambito del laboratorio citato, i responsabili del processo di pianificazione strategica del comune di Lecce affermano che la redazione e l’attuazione del Piano Strategico deve prevedere necessariamente “il coinvolgimento della popolazione per la rilevazione dei bisogni e l’individuazione delle esigenze prioritarie del territorio per la definizione di progetti concreti ed attivabili nel breve termine costruiti sul confronto diretto, continuo e trasparente tra i molti attori che operano nel territorio. La sensibilizzazione ed il coinvolgimento della popolazione diventa, quindi, uno strumento fondamentale per l’Amministrazione stessa, per i singoli cittadini, per le associazioni e gli attori economici al fine di esprimere un progetto di sostenibilità che sia in grado di armonizzare gli interessi socio-economici con gli aspetti ambientali e territoriali⁵⁹”.

Nel caso di Venezia⁶⁰, il principio della sostenibilità ambientale e sociale è stato assunto dall’Ufficio di piano come preciso riferimento, come elemento qualificante del processo di formazione del documento di programmazione e come condizione rispetto alla quale riportare le valutazioni di ammissibilità e sostenibilità delle strategie e delle politiche in cui il Piano si articola.

In particolare, l’Ufficio di piano ha definito i contenuti del piano considerando la loro rispondenza e coerenza: con il dettato di Agenda 21 Locale per Venezia; Piano d’Azione PRESUD; Progetto Aalborg+10; Carta della Terra; Contratto mondiale sull’Acqua, ecc.;

⁵⁶ Le riflessioni riportate di seguito costituiscono estratti dei piani strategici delle città citate.

⁵⁷ Cfr Il percorso di costruzione del Piano strategico in 2015 Pesaro futuro con vista. Piano strategico città della qualità. Documento programma

⁵⁸ Cfr. Levi N. Comunicazione e pianificazione strategica

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Cfr Piano strategico di Venezia, Linee, strategie e politiche ottobre 2004

L'approccio strategico ai temi dello sviluppo è descritto nel piano come lo strumento che facilita la condivisione dello scenario di sviluppo da parte dei soggetti che compongono il sistema locale e promuovere un agire collettivo per la definizione di progetti e per una valutazione comparativa del loro impatto, [...] individua una scala di priorità degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi, consente di monitorare lo stato di attuazione dei progetti proposti e valutare i risultati conseguenti.

Quanto alla definizione degli indicatori, nel piano strategico di Torino si ribadisce che “la definizione di adeguati indicatori ambientali e la costruzione di un sistema di monitoraggio indipendente costituiscono il riferimento per la realizzazione di un opportuno strumento di “aiuto alla decisione” calibrato sulla realtà territoriale veneziana”. A tal proposito è stato sviluppato un apposito progetto di ricerca del Coses che propone 30 possibili classi di indicatori legati a obiettivi della vision.

Nel precisare le finalità e gli obiettivi del piano strategico, la Nota sulla costruzione del piano strategico della città di Napoli, definisce la pianificazione strategica come il processo che consente la “costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso 1) processi di partecipazione, discussione, ascolto; 2) un patto fra amministratori, cittadini, partner e attori diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi; 3) e infine come il coordinamento delle assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti”

Sempre nel documento citato si legge che la pianificazione si affida a processi di apprendimento e di revisione iterativi; promuove la consultazione e la partecipazione allargata degli interessi e della società civile; valuta i progetti sulla base della loro coerenza con la strategia generale e con i principi di compatibilità urbanistica e di sostenibilità⁶¹”

Il processo tuttora in fieri non ci consente però di comprendere in che modo l'amministrazione intenda attuare le fasi suddette.

Il piano strategico dei comuni del Copparese prevede tra le sue fasi fondanti l'assunzione di una metodologia partecipata e condivisa e la partecipazione di rappresentanti di interessi pubblici e privati in gruppi di lavoro.

Il piano strategico di Trento⁶² ha realizzato una valutazione ex ante utilizzando la swot analysis da cui sono emersi spunti programmatici. Quanto al monitoraggio e alla valutazione in itinere pur riconoscendo il rischio di possibili distorsioni dovute ad una visione parziale degli stakeholders, Trento suggerisce di riportare a sistema i punti di vista degli interlocutori attraverso la costruzione di un linguaggio comune che assuma come punto fermo una griglia di dimensioni, di fattori critici, di mappe cognitive e di indicatori. La matrice proposta, che rappresentano le dimensioni da analizzare, è riportata nella figura seguente.

Dimensioni analizzate		Specificazioni
Coerenza	Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza/assenza di contraddizioni nel <i>mix</i> di misure • Significatività delle misure (grado di correlazione, adeguatezza e completezza) rispetto agli assunti fondamentali e agli indirizzi fissati dal Piano strategico
	Esterna	<ul style="list-style-type: none"> • Grado di correlazione con le azioni intraprese dagli attori della città • Compatibilità con gli obiettivi e le politiche di altri livelli di governo
Priorità		<ul style="list-style-type: none"> • Percezione (consapevolezza) condivisa/divergente dell'importanza relativa degli obiettivi e delle misure • Equità (percezione condivisa/divergente rispetto all'uso delle risorse finanziarie)
Efficacia		<ul style="list-style-type: none"> • Rapporto tra risultati attesi e risultati effettivi (con l'accento sulla definizione e sull'aggiornamento dei risultati attesi) • Impatto dei risultati ottenuti
Efficienza		<ul style="list-style-type: none"> • Razionalità nell'uso delle risorse • Fattori di criticità, ostacoli al divenire del processo • Individuazione di alternative (obiettivi o misure)

Fonte Dal dire al fare: quale “forma di governo” per il Piano strategico della città di Trento

⁶¹ Cfr Per una Napoli competente, ben connessa e creativa. Nota sulla costruzione del piano strategico. Luglio 2005

⁶² Cfr. Dal dire al fare: quale “forma di governo” per il Piano strategico della città di Trento

L'esperienza di Torino, al suo secondo piano strategico, sottolinea il ruolo della valutazione come strumento per capitalizzare competenze e conoscenze. La formulazione del secondo piano strategico della città di Torino prende spunto da una ricerca commissionata dall'Associazione Torino Internazionale e condotta nel 2004 che ha valutato gli effetti del primo piano e che contiene suggerimenti rispetto ai temi prioritari da trattare nel secondo piano strategico.

La necessità di pervenire a scelte condivise e partecipate e di implementare processi di valutazione è richiamata anche in alcuni documenti istituzionali.

Le linee guida emanate recentemente dalla Regione Puglia⁶³ sulla pianificazione strategica di area vasta sottolineano l'importanza di esplicitare i passaggi sottesi alla formulazione del Piano (grado e modalità di coinvolgimento degli attori locali, livello di condivisione raggiunto, sostenibilità istituzionale, criteri adottati per la selezione delle attività, degli interventi etc.). il documento richiama l'importanza di promuovere la mobilitazione di tutti gli attori del Piano sin dalla fase di maturazione dell'idea. Tale modalità di coinvolgimento rappresenterebbe il presupposto ed al tempo stesso condizione indispensabile affinché le decisioni prese siano attuabili con maggiore rapidità e minori imprevisti, consentirebbe di determinare in modo congiunto indicatori e parametri per confrontare i risultati raggiunti e di implementare un processo di apprendimento reciproco attraverso il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione.

Ancora, il documento sottolinea che il coinvolgimento non deve limitarsi alla sola fase di identificazione delle scelte e priorità, ma deve rappresentare uno "strumento operativo fondante da implementare anche nelle fasi successive della traduzione in obiettivi e strumenti, della sorveglianza e della valutazione". Momenti del processo di partenariato devono essere garantiti durante "le fasi di programmazione generale e definizione degli indirizzi operativi delle politiche, di individuazione delle modalità di selezione degli strumenti e degli interventi, di verifica dell'avanzamento, di valutazione degli interventi realizzati e delle strategie adottate".

Il documento del tavolo inter-istituzionale per la "Riserva Aree Urbane" sottolinea l'importanza di "un continuo processo di comunicazione finalizzato a coinvolgere la molteplicità degli attori istituzionali, sociali, economici, culturali locali, la società civile che compongono il sistema di riferimento della città e dell'area vasta, per concorrere alla elaborazione delle linee strategiche di sviluppo proposte dall'Amministrazione, per declinarle ed articolare, di concerto, nei contenuti, nelle priorità di intervento e nelle reciproche interazioni, assumendo, ciascun soggetto coinvolto, responsabilità individuali all'interno di assetti partenariali, anche a geografia variabile⁶⁴".

Infine, il documento Verso una strategia tematica per l'ambiente urbano⁶⁵ partendo dall'assunto che le funzioni urbane determinano effetti ed impatti sull'ambiente e che i diversi livelli amministrativi competenti agiscono spesso in maniera isolata sottolinea la necessità di coordinare le azioni dei diversi soggetti in un'ottica di sostenibilità all'interno di una strategia globale finalizzata a conseguire gli obiettivi e i traguardi stabiliti.

Tale approccio comporta un cambiamento di cultura e una integrazione sia tra i diversi livelli amministrativi sia a livello orizzontale. Inoltre la Commissione sottolinea il ruolo dei cittadini nella realizzazione di un ambiente urbano sano e sostenibile.

La partecipazione del pubblico al processo decisionale è, secondo la Commissione Europea, il presupposto per realizzare la sostenibilità.

⁶³ Cfr Regione Puglia Assessorato alla Programmazione Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di area vasta maggio 2007

⁶⁴ Cfr. Tavolo inter- istituzionale per la "Riserva Aree Urbane" del F.A.S. Ex Delibera C.I.P.E n 20/04 I piani Strategici per le città e aree metropolitane Orientamenti

⁶⁵ COM(2004)60 definitivo Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano

3.2 Conclusioni

La complessità insita nel concetto di governance ed ancor più in quello di sostenibilità (che racchiude e integra ben quattro dimensioni), determina il bisogno di definire una metodologia di lettura delle criticità dei processi e proporre strumenti e tecniche per aumentare la sostenibilità delle decisioni.

A partire dagli anni '90, sotto la spinta del ministero dei lavori pubblici, nel nostro paese si sono diffusi strumenti che, se da un lato hanno puntato a migliorare le città sotto l'aspetto urbanistico, dall'altro hanno avuto il merito di introdurre forme di pianificazione orientata ai risultati⁶⁶. Gran parte dei finanziamenti destinati alle aree urbane sono poi stati messi a disposizione dalla Riserva Aree Urbane dei fondi FAS (RAU delibera CIPE 20/04) e dall'Unione Europea. Si consideri a tal proposito che il QCS ha un intero asse dedicato alle città come anche i Programmi Operativi Regionali 2000 – 2006 delle Regioni Obiettivo 1 e che, anche al di fuori dell'asse città molti interventi rivestono importanza per lo sviluppo delle aree urbane.

Nella programmazione 2000-2006 lo sviluppo dei sistemi urbani rappresentava un obiettivo funzionale al raggiungimento di obiettivi di sviluppo sovraordinati da perseguire nel rispetto di due principi trasversali: la sostenibilità ambientale e il rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne. Tuttavia valutazioni intermedie dei programmi hanno evidenziato che questi due principi sono stati in parte disattesi.

In particolare, il POR Campania 2000 2006 ha dedicato allo sviluppo urbano l'asse V Città. La strategia di sviluppo dell'asse puntava a migliorare l'articolazione delle funzioni urbane, rafforzare le potenzialità dei centri urbani e la competitività del sistema regionale e a migliorare la qualità urbana e rafforzare il capitale sociale. L'asse è stato attuato principalmente attraverso lo strumento dei Progetti Integrati (circa il 70% delle risorse destinate all'asse) e incrocia altri interventi quali il PIC Urban 2, i PRUSST o i contratti di quartiere con i quali si è cercato di perseguire effetti sinergici con alterne fortune.

Il rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia del POR Campania evidenziava che “la finalità del settore sistemi urbani, riguardante l'articolazione e l'organizzazione delle funzioni urbane e metropolitane, è stata in parte disattesa per la mancanza di un raccordo territoriale degli interventi, soprattutto quelli infrastrutturali, a livello regionale. La progettazione integrata delle città ha riguardato prevalentemente interventi di riqualificazione urbana interni al tessuto urbano, ma poco serventi alla creazione di fattori competitivi per l'intero sistema regionale. Inoltre, il meccanismo della premialità attivato con il project financing ha dato risultati indicativi di un territorio ancora poco incline all'uso della finanza di progetto per interventi di larga portata⁶⁷”.

Il periodo di programmazione 2000 – 2006, si è caratterizzato per una ripartizione dei fondi che ha privilegiato una diffusione a pioggia sul territorio in luogo di una concentrazione territoriale e tematica. A ciò bisogna aggiungere che in alcuni territori si registra una carenza in termini progettuali e gestionali.

La delibera CIPE 20/04 Riserva Aree Urbane (RAU) ha recepito le conclusioni dei processi di valutazione dei POR e ha segnalato aree di miglioramento per la programmazione nelle aree urbane puntando sulla necessità di rafforzare le strategie di sviluppo per guidare le scelte di investimento; e di attivare processi concertazione tra differenti livelli di governo, nelle relazioni fra Regioni e Comuni beneficiari. Obiettivi specifici della delibera citata erano poi la promozione di strumenti innovativi per la pianificazione territoriale e la programmazione di investimenti con il coinvolgimento di soggetti privati e della società civile e la valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo e della capacità propositiva delle città, delle istituzioni comunali e del partenariato economico-sociale.

⁶⁶ Ci si riferisce a strumenti come i Programmi integrati di recupero urbano PRU volti alla riqualificazione del tessuto edilizio, urbanistico ed ambientale, i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio PRUSST il cui scopo era quello di far interagire e mettere a sistema le differenti programmazioni esistenti su un territorio, i Contratti di quartiere finalizzati alla promozione dello sviluppo locale in aree segnate da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi. Caratteristiche distintive di tali strumenti è il carattere volontario, la ricerca di forme di integrazione tra diverse tipologie di intervento e il coinvolgimento di capitali privati accanto a quelli di provenienza pubblica.

⁶⁷ Cfr. Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania, Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia, Ottobre 2005

Il Rapporto annuale del DPS 2005 sottolinea come elementi carenti della programmazione 2000-2006 siano da ravvisare nella parziale applicazione dei criteri di selezione⁶⁸, la scarsa partecipazione finanziaria del settore privato nei progetti, la sottovalutazione degli aspetti gestionali degli interventi proposti.

La programmazione relativa al periodo 2007-2013 attribuisce alle città, segnatamente alle città medie, un ruolo trainante nella costruzione della competitività e della coesione dell'Unione.

Nel regolamento generale sui fondi strutturali 2007-2013⁶⁹ si sottolinea che “data l'importanza dello sviluppo urbano sostenibile e il contributo delle città, soprattutto di quelle di medie dimensioni, allo sviluppo regionale, occorre dare loro un maggiore rilievo valorizzandone il ruolo nell'ambito della programmazione al fine di promuovere la rivitalizzazione urbana”.

Quanto alla Regione Campania, il PO FESR⁷⁰, nella sezione relativa alla strategia generale delinea l'obiettivo globale nel contribuire allo sviluppo sostenibile e integrato della Campania, sostenendo la crescita del PIL, dei livelli occupazionali e contribuendo alla riduzione delle emergenze ambientali, in un'ottica di convergenza verso i livelli competitivi europei, attraverso la qualificazione e il riequilibrio della struttura economica, sociale e urbana della regione.

A tale scopo la strategia di intervento della programmazione 2007 – 2013 si fonda sull'applicazione dei principi di *concentrazione* e di *integrazione*⁷¹.

La necessità di un corretto impiego dei fondi diventa ancora più stringente alla luce della considerazione che, per il periodo 2007-2013 si prevede una integrazione programmatica e finanziaria realizzabile attraverso la definizione e l'attuazione di una strategia unitaria di sviluppo regionale, che potrà contare sulle risorse provenienti dai fondi comunitari e dalle risorse nazionali (FAS). Allo scopo di garantire sinergia e complementarietà tra gli strumenti di programmazione dovrà essere realizzata l'integrazione tra i diversi programmi che agiscono nell'ambito della politica di coesione comunitaria, nazionali (PON), interregionali (POI) e regionali, (POR FESR e POR FSE).

Si riconosce che alcuni elementi caratteristici della pianificazione Strategica si rintracciano nella più recente programmazione comunitaria ed in particolare nei fondi strutturali nella cui articolazione è evidente⁷²:

- un approccio per obiettivi - Le azioni dei diversi soggetti che concorrono al conseguimento degli obiettivi (generali e specifici) individuati in ambito nazionale e regionale (attraverso un processo di consultazione - aperto ed inclusivo - di tutti gli attori coinvolti) vengono formulate ed aggregate per obiettivi;
- una strutturazione di Programma (logical framework) – Partendo dalle linee guida fissate a livello comunitario, nazionale e regionale, gli obiettivi vengono gerarchizzati ed organizzati per livelli funzionali in un sistema logico di coerenze e di relazioni mezzo-obiettivo. Il passaggio dal livello superiore a quello inferiore garantisce la specificazione degli obiettivi generali in azioni effettive.

⁶⁸ Nei POR delle Regioni obiettivo 1 tra i criteri di selezione spiccano il co-finanziamento privato; il partenariato e la partecipazione della società civile; l'analisi economico-finanziaria per la sostenibilità degli interventi, ma tali criteri di selezione sono stati nella maggior parte dei casi inapplicati. Cfr. DPS Rapporto annuale, 2005

⁶⁹ Reg CE 1083/2006

⁷⁰ La Delibera di Giunta Regionale n. 453 del 16 marzo 2007 approva i tre Programmi regionali per il periodo 2007 – 2013 (Programma Operativo FESR, Programma Operativo FSE e Programma di Sviluppo Rurale). Si ricorda che tra le principali novità relative al periodo di programmazione 2007 – 2013 si annovera la previsione di programmi operativi monofondo.

⁷¹ Tali principi valorizzano il metodo della programmazione partecipata e la prassi della concertazione. Per realizzare il principio di concentrazione il PO FESR ha previsto quattro dimensioni di sviluppo e il decentramento di funzioni di programmazione e di gestione di parti rilevanti del programma a organismi intermedi (sub-delega). La prima dimensione è rappresentata dalle città medie, cioè le città con popolazione superiore ai 50.000 abitanti su cui si interverrà per rimuovere il degrado urbano. Tali città potranno essere assegnatarie di sub-deleghe. La seconda dimensione è rappresentata dalle realtà urbane minori, che presentano peculiari caratteristiche e potenzialità di sviluppo. La terza dimensione è costituita dal Parco, che sarà valorizzato come soggetto attore di sviluppo integrato tra l'ambiente, il turismo, l'agricoltura, la cultura, in questo caso, è prevista la possibilità di assegnazione di una sovvenzione globale. Infine, la quarta dimensione è rappresentata dai Piani sociali di Zona.

⁷² Cfr. Migliaccio F.S., Bianco M., Siniscalchi A. Corso SPOT Strategic Planning and Operative Tools 2004

- una quantificazione e misurazione dei risultati - Ad ogni obiettivo si associano target ed indicatori che consentono una verifica della fattibilità del programma e di monitorare gli interventi dal punto di vista dell'avanzamento fisico, finanziario e procedurale. Ciò consente di verificare l'effettiva realizzazione degli impegni presi e l'impatto dell'azione pubblica con riferimento agli obiettivi assunti, analizzandone l'incidenza su problemi strutturali specifici;
- un processo partecipativo: coinvolgimento degli stakeholders nei processi decisionali attraverso il doppio approccio Top-down e Bottom-up.

Appare chiaro che l'attuazione della strategia delineata nei documenti comunitari e nazionali non può prescindere dall'implementazione di pratiche di concertazione, che consentano di tener conto dei molteplici interessi e di valorizzare i contributi dei diversi attori, e da meccanismi di monitoraggio, valutazione e retroazione che consentano di ricercare e di mantenere, lungo tutto il ciclo del programma, la rispondenza tra programmazione e reali bisogni espressi dal territorio.

Sebbene complicato da implementare, si intuiscono i motivi della importanza di un processo partecipativo. Ancora più complicato risulta, in genere, mantenere alta l'attenzione durante tutto il processo, sono molti, infatti, i casi in cui ad una intensa partecipazione iniziale è seguito un declino dell'attenzione e dalla partecipazione. Una possibile soluzione per mantenere alta l'attenzione è il reporting. Gli stakeholders devono essere costantemente informati circa l'esito dei processi che li riguardano ed essere messi nella condizione di poter intervenire ed esprimere il proprio punto di vista. Solo così la pianificazione strategica può elevarsi a processo di democrazia partecipativa. Solo attraverso la piena condivisione delle procedure e degli interessi si può fare in modo che tutti contribuiscano al raggiungimento delle finalità espresse dal piano. La parola chiave è dunque condivisione di obiettivi e di azioni verso modelli di sviluppo urbano più sostenibili.

Per lo sviluppo di relazioni fiduciarie non si può trascurare il peso che riveste l'adozione di procedure trasparenti e accountable da parte dell'ente pubblico. La trasparenza riduce le asimmetrie informative tra le parti e contribuisce alla motivazione e alla responsabilizzazione delle parti in gioco, riduce l'incertezza e promuove comportamenti cooperativi.

BIOBLOGRAFIA

- ARCHIBUGI F., Compendio di Programmazione Strategica per le Pubbliche Amministrazioni, Alinea, Firenze 2004
- ARCHIBUGI F., La città ecologica, Bollati Boringhieri, 2002
- ARCHIBUGI F., Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico, Ed. Alinea, 2002.
- ARCHIBUGI F., Principi di pianificazione regionale, Franco Angeli, Milano, 1980.
- ARCHIBUGI Principi di pianificazione regionale Franco Angeli, Milano, 1979
- BAGORDO G. La sostenibilità dei servizi pubblici locali in Migliaccio F. S. (a cura di) L'applicazione della Programmazione Strategica ai Servizi Pubblici Locali Formez
- BALDUCCI A., "Le nuove politiche della *governance* urbana", *Territorio*, n. 13 2000
- BIANCO M. in Migliaccio F. S. (a cura di) L'applicazione della Programmazione Strategica ai Servizi Pubblici Locali Formez 2007
- BIANCO M., "I servizi pubblici e la sostenibilità" in Saturnino A., (a cura di) Strumenti di accountability integrati, Formez 2007
- BOBBIO L., A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, I Manuali di Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane 2004.
- BOBBIO L. I governi locali nelle democrazie contemporanee 2002 Laterza, Roma-Bari
- BOBBIO L., La democrazia deliberativa nella pratica, in Stato e Mercato n.1 del 2005, il Mulino
- BOLOGNA G., (a cura di), Stato del pianeta e sostenibilità – Rapporto annuale del State of the World 2002, Edizioni Ambiente, Milano 2002.
- BOLOGNA G., LOMBARDI P., L'impronta ecologica (come ridurre l'impatto dell'uomo sulla terra) di, edizioni Ambiente 2000.
- CAMAGNI R. GIBELLI M.C., La pianificazione strategica urbana come costruzione di capitale sociale in Sviluppo e organizzazione. n. 193, 2002
- CAVENAGO D., *Città e piano strategico : percorsi di governance del territorio*. Milano : Il sole-24 ore, 2004;
- CIMAGALLI F. Valutazione e ricerca sociale FrancoAngeli, 2003
- COLAIZZO R., *La progettazione integrate territoriale, il quadro economico e programmatico* Ed. Donzelli, Roma, 2002.
- Commissione delle Comunità Europee COM(2001) 428 definitivo/2 "La Governance Europea: un Libro Bianco
- Commissione Europea COM (2001) 31 definitivo VI Programma "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"
- Commissione Europea, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano. COM(2004)60 definitivo
- Comune di Roma-Ecosfera, Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana. Roma, 2001.
- CURTI F e M.C. GIBELLI (a cura di) Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano, Alinea, Firenze 1999.
- DANESE A., DI FILIPPO E., RENNIE R. (a cura di) La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori Manuale Cantieri. Rubbettino Editore, 2006
- DENTE B. MELLONI E., Il piano strategico come strumento di `governance` locale: il caso di Torino in Amministrare, n. 3/2005, Il Mulino
- DE MAGISTRIS V. (a cura di), La public governance in Europa, Quaderni Formez n. 30 2004
- DONOLO C., Per una visione condivisa in Camagni R. Mazzonis D. Verso un piano strategico per Roma Alinea, Firenze 2001
- FOLCO ZAMBELLI L. RAMPI M. (a cura di) Ambiente e pianificazione territoriale, Milano CLUP, c1984
- FUSCO GIRARD L., FORTE B., Città sostenibile e sviluppo umano FrancoAngeli, 2000

- GIBELLI M.C., 1996, Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario', in Governance e sviluppo territoriale Formez - Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione n. 11, Roma 2003
- GIBELLI M.C., Flessibilità e regole nella pianificazione strategica, in Pugliese T. Spaziante A. (a cura di) Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche, F. Angeli, Milano 2003
- GIOIOSO G. (a cura di) La pianificazione strategica partecipata in Italia Roma Formez, 2006
- LA CAMERA F., Sviluppo Sostenibile. Origini, teoria e Pratica, Editori Riuniti Roma 2003
- LEVI N. Comunicazione e pianificazione strategica
- MESSINA P. (a cura di) Una pianificazione razionale per lo sviluppo locale Il caso della L.r. 8/2003 sui distretti produttivi del Veneto, «Quaderni dell'Associazione MASTER», n.1, Padova, Cleup, 2005.
- MIGLIACCIO F. S., con la collaborazione di Bianco M. e Siniscalchi A. (2004) "SPOT (Strategic Planning and Operative Tools) Corso on line" disponibile su www.formambiente.org
- PAGANO G., La pianificazione strategica delle città: verso una nuova governance urbana, Forum P.A. 2004.
- PERULLI P. Piani strategici: governare le città europee, Angeli, Milano c2004.
- PETRONCELLI E., Pianificazione territoriale : principi e fondamenti.. Ed. Liguori, Napoli 2002
- Pianificazione strategica dello sviluppo locale (a cura di Nicola Parmentola, Raffaele Di Martino ; con la collaborazione di Antimo Lucignano). - Roma Formez, 2006
- Pianificazione strategica per la Governance del territorio: modelli e soluzioni per garantire la sostenibilità e la realizzazione efficace del piano strategico del territorio, Lattanzio e Associati, Milano c2006
- PUGLIESE T., SPAZIANTE A. Pianificazione strategica per le città : riflessioni dalle pratiche; Ed. Angeli Milano 2003
- RUSSO M. Piani regolatori di Napoli : verso uno sviluppo urbano sostenibile, Pironti Napoli, 2001
- SATURNINO A. (a cura di), Le Agende 21 locali, Quaderni Formez n.17, Roma 2003
- SATURNINO A., (a cura di) Strumenti di accountability integrati, Formez 2007
- ZOPPI, C., Servizi pubblici e qualità della vita urbana : discussione sul ruolo ed il significato della partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali e attuativi della pianificazione del territorio nel quadro concettuale della valutazione ambientale strategica. Ed. Gangemi, Roma 2003.