

I PIANI STRATEGICI DELLE CITTÀ ITALIANE: CONTESTI, INTENZIONI, ESITI

Simonetta Armondi, Valeria Fedeli, Gabriele Pasqui
(DiAP, Politecnico di Milano)

CONVEGNO NAZIONALE RECS
Venezia, 5 febbraio 2009

OBIETTIVI DELLA PRESENTAZIONE

- > Restituire i risultati della ricerca svolta da un gruppo di lavoro del DiAP per conto di ReCS sul tema della valutazione delle esperienze di pianificazione strategica attivate dalle città italiane
- > Restituire sinteticamente le ipotesi teoriche della ricerca e il design della ricerca empirica
- > Presentare alcune ipotesi interpretative per la valutazione dell'esperienza della pianificazione strategica avviata nelle città medie italiane

LA RICERCA: OBIETTIVI E FASI

La ricerca si è proposta **tre obiettivi**:

- > alimentare la riflessione e la discussione informata sulle esperienze di pianificazione strategica
- > costruire un approccio valutativo efficace e pertinente rispetto alla varietà di esperienze e di pratiche
- > identificare nodi critici e opportunità per un approccio strategico alla pianificazione nel contesto italiano

La ricerca si è strutturata in **tre fasi**:

- > definizione del framework teorico
- > indagine su nove esperienze (Comuni copparesi, Cuneo, Jesi, Pesaro, Piacenza, Prato, Spezia, Trento, Verona)
- > rivisitazione critica dell'indagine sul campo

I NOVE PROCESSI STUDIATI

- > **COMUNI COPPARESI:** una sfida creativa alla pianificazione strategica
- > **CUNEO:** un processo di *governance* multilivello
- > **JESI:** una nuova generazione di amministratori scommette sul futuro e attiva un processo di apprendimento
- > **LA SPEZIA:** un percorso di condivisione tra innovazione e istituzionalizzazione
- > **PESARO:** processo partecipativo, integrazione, innovazione amministrativa
- > **PIACENZA:** *leadership* duale e ciclo politico
- > **PRATO:** un approccio strategico allo sviluppo territoriale
- > **TRENTO:** governare con gli strumenti
- > **VERONA:** una strategia deliberativa di governo del territorio

TRE DOMANDE

Perché un piano strategico?

A partire da quale interpretazione del contesto urbano e delle sue criticità prende le mosse l'attività di pianificazione strategica?

Qual è il valore aggiunto del piano strategico?

Quali sarebbero state le conseguenze nel caso in cui un processo di pianificazione strategica non fosse stato attivato?

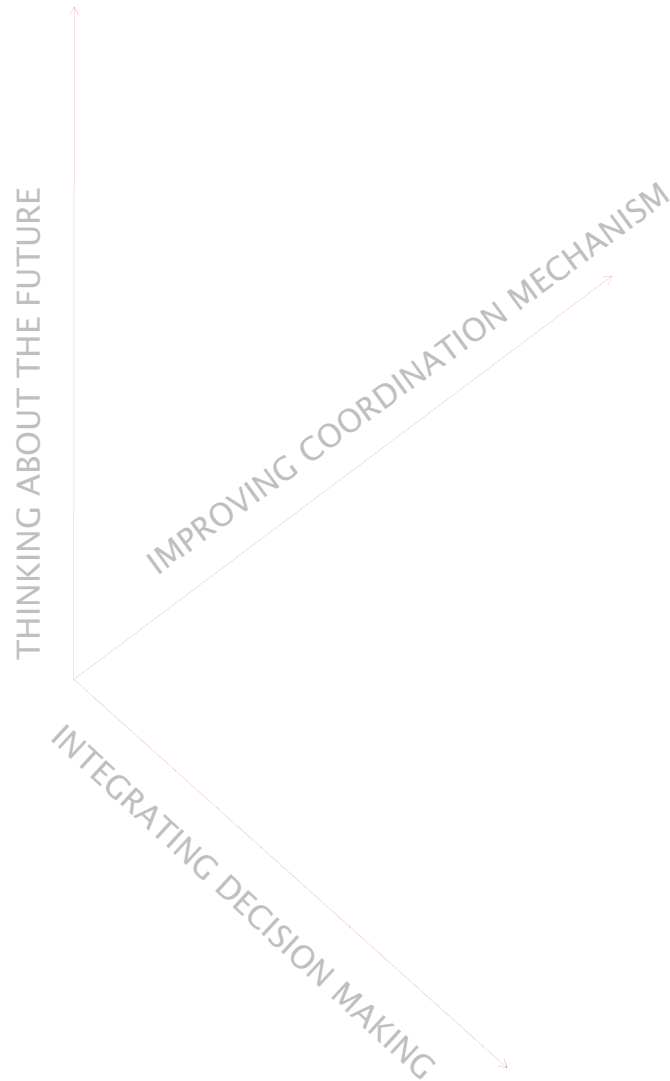
Quali sono gli esiti?

(diretti e indiretti, intenzionali o meno, positivi o eventualmente negativi) che il processo di pianificazione strategica ha prodotto per diversi attori e a più livello nel campo urbano di riferimento? Anche a prescindere dalle intenzioni, cosa è rimasto?

PERCHÉ UN PIANO STRATEGICO?

QUAL È IL VALORE AGGIUNTO PERCEPITO DEL PIANO STRATEGICO?

QUALI SONO GLI ESITI PERCEPITI (DIRETTI E INDIRETTI, INTENZIONALI O MENO, POSITIVI O EVENTUALMENTE NEGATIVI)?



THINKING ABOUT THE FUTURE

visioni di futuro per la città nel quadro di un progetto d'insieme da parte dell'attore promotore

- > piano strategico come una interpretazione della città, dei suoi problemi e delle sue possibilità evolutive
- > *vision* come ingrediente essenziale di un programma politico;

INTEGRATING DECISION MAKING

costruzione , integrazione, ispessimento, dei *network* decisionali per garantire maggiore efficacia all'azione di governo

- > piano strategico come dispositivo di *governance*;

IMPROVING COORDINATION MECHANISMS

costruzione di uno o più dispositivi di coordinamento e/o di convergenza tra politiche settoriali intorno ad alcuni nodi cruciali per l'azione di governo urbano.

- > piano strategico come un (insieme di) *government tool(s)*.



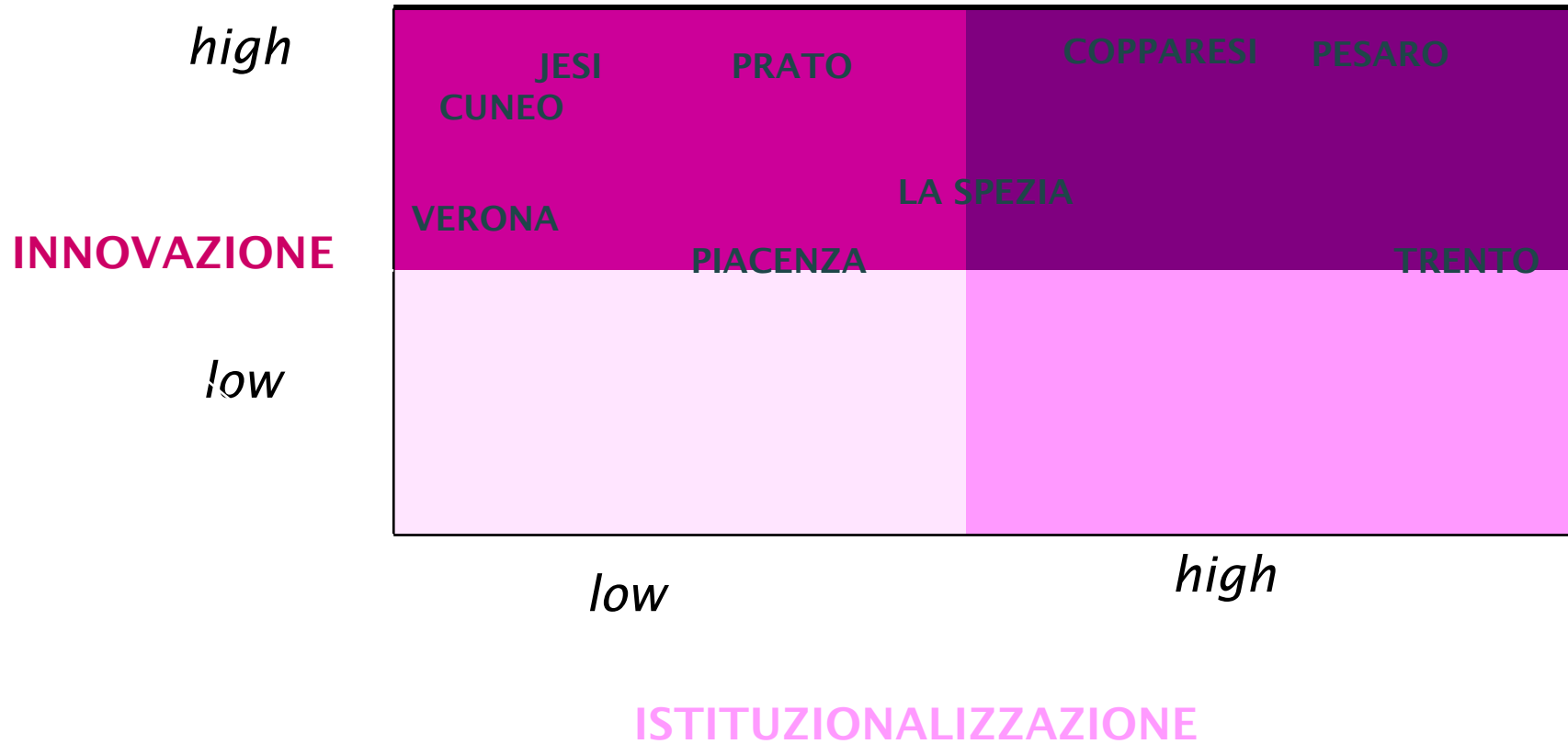
<i>Problemi</i>	<i>Transizione urbana</i>	<i>Riposizionamento</i>	<i>Complessità decisionale</i>	<i>Inefficienza strumenti ordinari</i>
OBIETTIVI				
THINKING ABOUT THE FUTURE	LA SPEZIA + PRATO	COPPARESI + CUNEO JESI+ PESARO+ VERONA + PIACENZA+	PRATO++	CUNEO++ TRENTO + JESI +
INTEGRATING DECISION MAKING	PRATO	COPPARESI JESI++ LA SPEZIA + PIACENZA+	PIACENZA VERONA	CUNEO +
IMPROVING COORDINATION MECHANISM		PESARO ++ VERONA +		TRENTO++ CUNEO +

PERCHÉ UN PIANO STRATEGICO?

QUAL È IL VALORE AGGIUNTO PERCEPITO DEL PIANO STRATEGICO?

QUALI SONO GLI ESITI PERCEPITI (DIRETTI E INDIRETTI, INTENZIONALI O MENO, POSITIVI O EVENTUALMENTE NEGATIVI)?

VALORE AGGIUNTO PERCEPITO IN RELAZIONE AD EFFETTI DI INNOVAZIONE E ISTITUZIONALIZZAZIONE



PERCHÉ UN PIANO STRATEGICO?

QUAL È IL VALORE AGGIUNTO PERCEPITO DEL PIANO STRATEGICO?

QUALI SONO GLI ESITI PERCEPITI (DIRETTI E INDIRETTI, INTENZIONALI O MENO, POSITIVI O EVENTUALMENTE NEGATIVI)?

ESITI PERCEPITI (attesi e inattesi)

	<i>cognitivi</i>	<i>istituzionali</i>	<i>network</i>	<i>materiali</i>
COPPARESI	+		+	+
CUNEO	+		+	+
JESI	++	+	+	+
LA SPEZIA	+	+	+	+
PESARO		+		+
PIACENZA	+			
PRATO			++	+
TRENTO	+			+
VERONA	+			+

LA STAGIONE DEI PIANI STRATEGICI E LA CRISI DELLA REGOLAZIONE POLITICA LOCALE

I PS devono essere collocati nel contesto della crisi della regolazione politica locale nella seconda metà degli anni '90:

- crisi dei partiti e dei modelli di regolazione ad essi connessi
- nuove élite locali, provenienti dalla società civile e dalle professioni
- nuovo assetto istituzionale e amministrativo (elezione diretta Sindaco, introduzione di logiche post-burocratiche nella PA)

Questa crisi è stata il terreno di sperimentazione decisivo per l'avvio dei processi di pianificazione strategica anche nelle città medie

SINDACI INNOVATORI, SINDACI IMPRENDITORI

In quasi tutti i casi analizzati i promotori dei PS sono “imprenditori politici” (Sindaci o Assessori), provenienti da cerchie esterne a quella partitica

Si tratta di veri e propri “innovatori schumpeteriani”, che si mettono in gioco per rilegittimare l’azione di governo e costruire nuove forme di dialogo con le società locali

VOLATILITÀ DELLA LEADERSHIP E QUESTIONI DI RAPPRESENTANZA

L'azione di piano è dunque in prima istanza una mossa “imprenditoriale” da parte di un soggetto innovatore

I processi di pianificazione strategica dipendono dunque dalla robustezza della *leadership* politica

Ciò implica che una ragione di crisi dei processi attiene alle vicende del ciclo politico, che talora portano ad un ritorno a logiche d'azione più tradizionali

In molte situazioni i PS incontrano inoltre ostacoli nelle forme tradizionali di rappresentanza (Consigli comunali)

INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA E STRUTTURE TECNICHE

In molti casi un ruolo centrale, accanto a quello del “politico imprenditore”, è giocato da figure tecniche interne all’Amministrazione.

Questi attori giocano un ruolo cruciale di interfacce, in alcuni casi in condizioni difficili se viene a mancare la legittimazione politica

Il nodo centrale è il nesso tra PS e attività ordinarie delle Amministrazioni coinvolte

Per questa ragione, il tema delle strutture di implementazione e delle modalità di radicamento appare essenziale

PIANI STRATEGICI COME PIATTAFORME DI APPRENDIMENTO

I PS sono potenziali “piattaforme di apprendimento”, che riguardano a vario titolo tutti gli attori coinvolti.

In alcuni casi la costruzione di contesti di apprendimento è stata esplicitamente progettata nei PS

In altri casi l'apprendimento è da considerarsi un effetto non atteso, ma rilevante, dei processi di pianificazione, che favorisce un approccio basato sulla cooperazione e sulla condivisione

I SAPERI IN AZIONE: SAPERE ESPERTO E COMUNE

I PS mettono in gioco forme diverse di conoscenza, tecnica e comune, codificata e implicita.

Un ruolo centrale nella produzione e nella diffusione di conoscenza è svolto nei PS analizzati dai consulenti esterni (università ma non solo).

Questi consulenti in alcuni casi (ma non sempre) sono stati in grado di unire l'attenzione all'innovazione di processo con la tensione verso la produzione di output connessi alla specificità del contesto.

IL PARADIGMA DELLA PIANIFICAZIONE ALLA PROVA: INQUIRY, VISION, POLICY DESIGN

I PS analizzati possono essere considerati anche dei terreni di sperimentazione per un diverso paradigma del planning.

Possiamo riconoscere almeno tre diversi aspetti di questo paradigma nei processi indagati:

- l'attivazione di percorsi interattivi di *social inquiry*;
- la costruzione di una vision e di immagini rilevanti del cambiamento;
- la messa in campo di dispositivi di *policy design*

LO STILE DEI PIANI: UN MODELLO, ALCUNE VARIANTI

I PS analizzati evidenziano una certa uniformità di stile e di prodotti, secondo un modello già sperimentato in alcuni noti casi internazionali (secondo la sequenza posizionamento, visione, strategie e azioni)

In alcuni casi tuttavia la scelta si orienta su documenti più aperti e problematici (agende strategiche o scenari), spesso in connessione all'utilizzo di approcci partecipativi più aperti a soggetti non tradizionali.

QUALE PARTECIPAZIONE?

I casi evidenziano forme piuttosto diverse di interazione e partecipazione:

- In alcuni casi la scelta è stata quella di attivare gli abitanti; in altri (la maggioranza) di coinvolgere gli stakeholder tradizionali.
- In generale i processi di partecipazione e coinvolgimento appaiono piuttosto tradizionali, e legati alla fase di start-up del processo

PIANI STRATEGICI E COALIZIONI DI SVILUPPO: IL PARADOSSO DELL'ATTORE COLLETTIVO

Uno dei punti più critici del processi indagati riguarda la capacità di costruire una coalizione di sviluppo robusta intorno al PS

Ciò dipende:

- dalla fragilità dei network locali
- dall'assunzione della logica ambigua dell'attore collettivo
- dalla difficoltà di connettere visione e cantieri progettuali "veri"

COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE E FINESTRE DI OPPORTUNITÀ

Spesso i PS sono stati un terreno importante per sperimentare forme inedite di cooperazione interistituzionale in due direzioni:

- l'irrobustimento delle reti "verticali" di governance
- la capacità di costruire forme di cooperazione intercomunale

Ciò ha permesso in diversi casi di cogliere importanti finestre di opportunità, connettendo il PS ad altri programmi, piani, progetti e politiche