

DIECI ANNI DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA IN ITALIA

INTRODUZIONE

di Guido Borelli

Le esperienze italiane di pianificazione strategica stanno entrando in una fase di maturità? Al proposito, Arnaldo Bagnasco (2003, p. 119), ispiratore del piano strategico torinese, prima esperienza italiana avviata circa dieci anni fa, scriveva: «è troppo presto per valutare l'efficacia di procedure come queste, e bisognerà studiarle bene da vicino». Trascorsi alcuni anni, più recenti evidenze sembrano suggerire una risposta affermativa alla nostra domanda iniziale.

In primo luogo, non possiamo ignorare un semplice indicatore quantitativo: sono più di cento le città italiane che hanno avviato, negli ultimi anni, un percorso di pianificazione strategica. Il sito Internet della Rete delle Città Strategiche (<http://recs.it/it/home>), ci illustra efficacemente come questo nuovo modo di impostare la gestione politica e funzionale delle città si sia diffuso lungo tutto il territorio nazionale, da Bolzano a Lamezia Terme. Ciò sembra rispondere al problema sollevato dalla (legittima) «aspirazione al confronto tra percorsi e risultati» (Pugliese, Spaziante, 2003, p. 142), dovuto alla «relativa giovane età della *via italiana alla pianificazione strategica* e (sul)la esigua casistica di piani completamente attuati e definiti» (*ibid.*).

Un secondo indicatore di maturità si deduce dalla sedimentazione di attenzioni che le pratiche di pianificazione strategica hanno ottenuto da un eterogeneo insieme di studiosi appartenenti a differenti ambiti disciplinari. Geografi, economisti, scienziati politici e dell'organizzazione, giuristi, urbanisti e sociologi, spesso nella duplice veste di *reflexive practitioner* e di *empirical theorist*, hanno prodotto nel volgere di pochi anni un corposo giacimento letterario sull'argomento. Le riflessioni maturate intorno alla pianificazione strategica si propongono come un campo dove le ricerche degli studiosi e le esperienze cumulate dagli amministratori pubblici e dai decisori politici si interse-

Sociologia urbana e rurale n. 89, 2009

cano tra loro, producendo un'articolata *comunità di pratiche* nella quale i ricercatori offrono la ricchezza delle proprie riflessioni come consulenti e gli amministratori e i politici restituiscono l'*expertise* maturata sotto forma di 'testimonianze privilegiate'.

Un terzo indicatore di maturità lo leggiamo attraverso i numerosi riferimenti alla pianificazione strategica, contenuti nei documenti comunitari o di altri importanti organismi sovranazionali. L'OECD ritiene che «nella maggior parte delle aree urbane dei paesi avanzati, le strutture di *governance* non appaiono adatte ai nuovi compiti, che sono quelli di assicurare al tempo stesso la prosperità economica, coesione sociale, sostenibilità ambientale e partecipazione dei cittadini». Per l'OECD i problemi da affrontare riguardano la frammentazione delle istituzioni pubbliche locali, la mancata corrispondenza tra ambiti territoriali in termini amministrativi e funzionali, i limiti delle risorse economiche disponibili e la mancanza di processi decisionali trasparenti. La pianificazione strategica è indicata come uno strumento di supporto alla *governance*, che promette di trovare delle soluzioni a questi problemi.

Un quarto indicatore lo ritroviamo nella sentita esigenza di dotare la pianificazione strategica di un proprio statuto disciplinare in grado di ricondurre la pluralità delle esperienze entro la dimensione di un'attività tecnica, che può essere validata e sottoposta in qualsiasi momento a verifica. La comparsa di alcuni manuali specificamente dedicati a 'fare pianificazione strategica' attraverso l'applicazione codificata di un sapere tecnico di natura procedurale per «fornire un orientamento su come impostare un percorso di pianificazione strategica efficace» (Tanese et al., 2006), rappresenta opportunamente l'esito cumulativo delle numerose esperienze avviate. Sotto questo riguardo, si potrebbe affermare che alla fase pionieristica e 'fai-da-te' dei primi piani strategici stia succedendo una relativa prescrizione verso un percorso di pratiche sperimentate e formalizzate.

Infine – ma non ultimo per importanza – da alcuni anni hanno iniziato a circolare delle riflessioni che prendono una certa distanza da un'idea eccessivamente ottimistica in merito alle presunte virtù della pianificazione strategica. Le grandi generalizzazioni alle quali questa era (ed è ancora) solitamente associata – come quella che la *governance* democratica dia luogo a comunità libere, o che il suo scopo sia quello di generare, a beneficio dei cittadini, una visione futura della propria città, che essi possono contribuire a creare e migliorare – iniziano a mostrare alcuni limiti. Sul presunto potere 'taumaturgico' dei piani strategici, osserva Gastaldi (*quivi*): «al di là degli intenti teorici e degli effetti sulla partecipazione dei soggetti locali, si rileva tuttavia come troppa enfasi e troppe visioni 'miracolistiche' siano state spesso assegnate a questi processi, sia in termini generali, sia con riferimento ad alcune realtà lo-

cali. Non sono rari i casi di piani strategici che sono stati abbandonati o attraversano gravi fasi di difficoltà; in talune occasioni, sotto questa etichetta, si trovano esperienze assai sterili e di ‘facciata’».

Le questioni elencate – certamente non esaustive – sembrano indicare un relativo stato di maturità dei percorsi di pianificazione strategica attuati in Italia e introducono la possibilità di sviluppare alcune considerazioni sull’argomento. Poiché, come suggerisce Magnier (*quivi*, enfasi aggiunta), «la svolta culturale introdotta della pianificazione strategica, appare generata da comunità di saperi diversi, che guardano (...) alle scienze sociali, all’economia, alle scienze dell’amministrazione, ma *soprattutto alla sociologia*», questo numero della rivista ospita i contributi di alcuni studiosi che da tempo si occupano di questioni urbane, con l’intento di restituire lo ‘stato delle riflessioni’ – dal punto di vista della sociologia urbana – intorno alle pratiche di pianificazione strategica in Italia.

Contravvenendo alle regole che vogliono l’introduzione del curatore dedicata a presentare i saggi della raccolta, riprenderò alcuni passaggi rilevanti che gli autori hanno evidenziato. Non si tratta, ovviamente, di valutare i piani strategici o le pratiche a questi associate – operazione difficile e controversa, per alcuni addirittura inutile – ma bensì di sottolineare alcune questioni rispetto alle quali la sociologia urbana può offrire contributi importanti. Tra queste, mi soffermerò sul problema, colto con sfumature differenti da tutti gli autori di questa raccolta, che «nella pianificazione strategica, non è la pianificazione in sé a essere strategica, ma lo sono i processi di coinvolgimento degli attori¹».

Annik Magnier solleva una questione che la pianificazione strategica inevitabilmente incontra: la formazione di un’ampia coalizione di sviluppo che si faccia carico di affrontare problemi ampi e strutturati, la cui magnitudine eccede l’ordinaria amministrazione. Si tratta di «una sfida improba se non si adotta della stessa coalizione una definizione (eccessivamente, n.d.s.) ampia». Sotto questo riguardo, il persistente riferimento in molta letteratura circolante sull’argomento a un termine «sociologicamente fecondo, ma anche polisemico» come quello di ‘capitale sociale’, necessita di ulteriori approfondimenti, perché – è opinione di Magnier – «riallaccia forzatamente l’agire pubblico a una ‘comunità’ fittizia (*comunitas*), che niente ha a spartire con la realtà degli aggregati di ‘comunità locali’ (*communities*)». Appropriato appare quindi il richiamo di Magnier al filone di studi della *urban political economy* (e, in particolare, alla *regime analysis* americana); attenzione che porta l’autrice a considerare che il rischio maggiore della pianificazione strategica sia «la strumenta-

¹ Devo questa considerazione a Pierluigi Crosta.

lizzazione del piano attraverso la finzione demagogica del consenso e del semplice consolidamento delle coalizioni di governo preesistenti o in fieri: coalizioni rivelatrici certo di un tipo di capitale sociale, ma non sottoposte a quel vaglio critico ampio destinato a verificare, nella dialettica tra popolazione e rappresentanti, la consistenza dell'interesse generale che determinerà le scelte strategiche».

Francesco Gastaldi collega il problema della formazione di coalizioni di sviluppo alla definizione degli obiettivi di piano, sostenendo – implicitamente – che non dovremmo prendere troppo ‘alla lettera’ gli elenchi di progetti-azioni contenuti nei piani strategici, perché l’esperienza ha dimostrato che, nella migliore delle ipotesi, si tratta di generici elenchi di ‘buoni propositi’, che lasciano scarsa traccia una volta conclusa l’elaborazione dei documenti di piano. Utilmente, Gastaldi suggerisce che, se non possiamo riferirci a questi progetti come risultati attesi di un processo, meglio allora considerarli nei termini della loro predisposizione all’azione. Incontriamo qui un altro problema: spesso il piano si rivela «troppo ambizioso rispetto a ciò che realisticamente si può fare, e contiene scarsi riferimenti alle risorse (non solo di tipo economico) di cui si può disporre». A questo *deficit* concorrono, secondo l’autore, numerosi fattori: forme di partecipazione dal basso sterili; marginale coinvolgimento di attori non istituzionali; fasi diagnostiche poco sviluppate; scarse prese d’atto rispetto a fasi precedenti o a scelte sbagliate. Dal punto di vista della sociologia tali *deficit* non introducono semplicemente la presa d’atto di uno stato di difficoltà, tipico dei contesti urbani e metropolitani, ma suggeriscono dei fertili campi d’indagine: il fatto che alcuni progetti svaniscano o subiscano battute d’arresto e altri, invece, generino nuove possibilità d’azione è sintomatico di cambiamenti nelle coalizioni che sostengono il piano strategico. Ciò può indicare il cambiamento delle preferenze di alcuni attori; può essere il portato di repentini cambiamenti nel contesto economico, sociale o politico; può segnalare l’avvicendamento di alcuni attori nella *leadership* che guida la coalizione. In ogni caso, si tratta di eventi che modificano le condizioni generali su cui si regge il processo di pianificazione strategica e ai quali deve essere prestata la necessaria attenzione.

Alfredo Mela approfondisce la portata e i limiti dei processi partecipativi ai quali la pianificazione è solitamente associata – o, parafrasando Magnier e Gastaldi, in molti casi ‘pomposamente’ ricondotta. Pure riconoscendo la partecipazione come una conquista importante per la società civile, l’autore è molto attento a non confondere tra aspetti sostanziali e aspetti simbolici, ricordandoci che molta della retorica sulla partecipazione diretta della cittadinanza alle scelte collettive, si dimentica che essa implica moda-

lità partecipative diverse a seconda della posta in gioco, insinuando il dubbio che, per la pianificazione strategica, «la costituzione di nuove arene deliberative possa essere il *truchement* di un rinnovo gattopardiano della democrazia rappresentativa» (Magnier, *quivi*). È presente nel saggio di Mela, un richiamo all'idea di partecipazione come meccanismo di distribuzione di *incentivi selettivi* – o *pagamenti collaterali* – fruibili da gruppi specialistici, necessari per radunare e mantenere la partecipazione di un elevato numero di piccoli gruppi e indispensabili per garantire i delicati equilibri dei poteri all'interno delle coalizioni. Si tratta di una condizione che produce fatali asimmetrie tra gli attori della pianificazione strategica. Mela osserva che «per gli *stakeholder* privati di maggiore rilievo la negoziazione con le istituzioni è una pratica corrente quando sono in gioco progetti di reciproco interesse. In tale contesto, i benefici ottenibili con la partecipazione al processo di pianificazione strategica possono consistere nella possibilità di ricevere un riconoscimento pubblico di tali progetti come obiettivo esplicito e condiviso da parte della città, oltre che in quella di influenzare in modo più organico le *policy* e i progetti delle amministrazioni». Si tratta di una condizione che implica la necessità di partecipare al tavolo negoziale 'a carte scoperte', «in condizioni di maggior controllo del processo da parte di terzi e con maggiori difficoltà di comunicazione di fronte all'opinione pubblica di un proprio ritiro da tale tavolo nel caso in cui i risultati non dovessero corrispondere alla propria attesa» (Mela, *quivi*). In situazioni di questo tipo – peraltro non infrequenti – il rischio è che i decisori più importanti (in particolare quelli economici) assumano un atteggiamento prudente e diplomatico, «accettando di convergere con gli altri attori sugli aspetti più generali degli obiettivi del piano, riservandosi però di usare la propria influenza in modi più consueti e meno palesi quando siano in discussione scelte più concrete» (*ibid.*). Evidenze di questo tipo aprono lo spazio per riflettere se la pianificazione strategica sia assimilabile a un'attività deliberativa *in sé*, oppure, come sembra essere propenso a credere Mela, un processo che *necessita* della proliferazione di arene deliberative allo scopo di generare un consistente ventaglio di pagamenti collaterali, siano essi materiali o semplicemente forme simboliche di riconoscimenti e di soddisfazioni.

Giorgia Bella mette a nudo un apparente paradosso della pianificazione strategica: quello di essere 'troppo grande' rispetto all'ambito urbano ma 'troppo piccola' nei confronti dell'area metropolitana (comunque la si voglia identificare). Il sostanziale fallimento della Conferenza metropolitana nella pur blasonata esperienza torinese, testimonia efficacemente le reali difficoltà di estendere l'approccio strategico al di fuori dei confini amministrativi comunali. Il tentativo di istituzionalizzare la dimensione metropolitana, come

tutti sanno, è una lunga storia di insuccessi e difficoltà, alla quale non sembrano sottrarsi neppure le proposte ‘volontaristiche’, costruite al di fuori di un quadro normativo. Le ragioni sono numerose e Bella ne riassume le principali nel suo saggio. Certamente hanno giocato a sfavore sia le preoccupazioni dei comuni ‘minori’ di essere fagocitati dal capoluogo egemone, sia il timore di perdita di competenze da parte della Provincia di Torino. Tutto questo sconta la manifesta incapacità della Conferenza a realizzare grandi strategie: «a prevalere sono azioni di ‘controllo’ sull’operato altrui e sul proprio, per non sovrapporre le competenze, senza favorire uno sviluppo territoriale di area vasta» (Bella, *quivi*). Le argomentazioni di Bella colgono nel segno un ulteriore punto nei confronti delle tensioni inclusive e partecipative della pianificazione strategica: quello della grande enfasi portata sull’integrazione tra gli attori della comunità locale, «in elogi tinti di evolucionismo sull’apparizione della *governance* come svolta positiva nella storia della democrazia locale» (Magnier, *quivi*), a scapito dell’attenzione dedicata alla cooperazione interistituzionale, tra enti locali di livello territoriale identico o diverso e tra differenti settori dell’amministrazione, nella razionalizzazione delle attività programmatiche. Anche in questo caso si evidenzia la necessità di comprendere meglio le complesse relazioni che intercorrono tra i *network* di piano e i processi di territorializzazione. Le esperienze maturate, evidenziano che la pianificazione strategica può essere utilizzata come un interessante sfondo concettuale per studiare l’integrazione e la strutturazione sociale nel tempo e nello spazio. A dimostrarlo sono la varietà di situazioni – in condizioni di presenza/contiguità o di assenza/lontananza, per utilizzare la terminologia proposta da Giddens (1984) – in cui si sostanziano i processi e le riflessioni di/sulla pianificazione strategica: città-regione (Barcellona); agglomerazione (Lione, Lille, Prato); reti di città (Verona/Trento/Brescia/Mantova/Vicenza, Milano/Genova/Torino); parti di città o ambiti sub-provinciali (Nord Milano, Glasgow).

Nel mio saggio manifesto un sincero interesse per la comparsa, abbastanza recente, di manuali specificamente dedicati al ‘fare pianificazione strategica’, scritti non solo con lo scopo di raccomandare delle linee-guida per la formulazione e l’implementazione di piani strategici, ma anche con l’ambizioso obiettivo di ricomporre le frammentate logiche d’azione degli attori urbani entro modelli – più o meno metaforici – di *attore collettivo*. La sfida portata da manuali ispirati alle ‘buone pratiche’ è intrigante: essa riguarda la valutazione di come e sino a che punto le attività pianificazione strategica possano essere ricondotte a *standard* procedurali in grado di avviare dei processi urbani di *problem-solving* caratterizzati da una complessità che eccede la routine amministrativa, oltre che essere collettivamente percepiti come distanti. Nello

specifico, l'interesse di chi scrive è comprendere come i manuali riescano – e a quale prezzo – a catturare e ridurre la complessità dei processi urbani, riconducendoli entro l'alveo di un'attività tecnica. Detto diversamente, non è affatto stravagante che i manuali di pianificazione strategica si occupino di città, ma non è banale chiedersi a quale fenomeno si riferiscano concretamente, quando trattano delle città e, soprattutto se – nonostante gli immancabili riferimenti a concetti familiari quali 'attore collettivo', 'capitale sociale' e 'azione collettiva' – sia il medesimo al quale si riferiscono le scienze sociologiche. Sulla base della mia personale lettura dei manuali, mi sembra di potere affermare che, nella misura in cui la città è considerata una *risultante* dei processi di pianificazione strategica, essa non venga (erroneamente) annoverata tra gli elementi costitutivi della pianificazione strategica, neppure nei casi in cui le sia riconosciuto un ruolo di primo piano nella crescita o nell'articolazione dei potenti meccanismi che sovrintendono alla formazione delle coalizioni per lo sviluppo. Nei manuali, la città e la consapevolezza dei processi di urbanizzazione sono perennemente confinati sullo sfondo del quadro analitico-procedurale, come se questi potessero essere considerati o come un effetto collaterale, o come un prodotto secondario di più importanti e fondamentali cambiamenti economici, politici e sociali.

In conclusione, dai saggi di questa raccolta emerge una sostanziale condivisione nel riconoscere – con motivazioni diverse – una discreta maturità alla pianificazione strategica. Il quadro che ne emerge è però polarizzato tra il riconoscimento di potenzialità positive (il 'dover essere' della pianificazione strategica) e valutazioni problematiche (l' 'essere' della pianificazione strategica). Da un lato, tutti gli autori concordano nel riconoscere alla pianificazione strategica la capacità di generare e diffondere una maggiore sensibilità sui temi dello sviluppo locale, sia l'orientamento ad «avviare percorsi di riflessione su destini e scenari futuri e di promozione attiva del territorio» (Gastaldi, *quivi*). In questo caso, «è possibile rilevare una sensibile maturazione delle rappresentanze e delle classi dirigenti locali» (*ibid.*). Inoltre, la proliferazione dei piani dimostra una crescente attenzione al «protagonismo attivo che proviene dal basso, una tendenza dei nuovi amministratori a non esercitare un ruolo passivo o di ordinaria amministrazione, una nuova consapevolezza nel mettere in atto politiche sperimentali ed innovative» (*ibid.*). Dall'altro lato, si percepisce una sensazione, presente in tutti i saggi, di «opportunità non sfruttata» (Mela, *quivi*) e, mettendo in conto un possibile declino, si riconosce che «la stagione di questi piani potrebbe essere già arrivata al suo culmine e, anzi, potrebbe tramontare con altrettanta rapidità» (*ibid.*). Lo scarto che è possibile misurare tra l'idea che i piani strategici possano dimostrare che le forme di cooperazione e

di accordo per lo sviluppo tra una pluralità di attori pubblici e privati non sono solo un'utopia teorica e la sensazione che le esperienze di pianificazione strategica si stiano avviando sul viale del tramonto, senza avere mai raggiunto una autentica maturità è certamente forte, ma rappresenta anche una formidabile occasione per affrontare in modo sistematico e coordinato lo studio di aspetti diversi di una specifica società locale, con l'intento di produrre modelli interpretativi di città.

I saggi di Annik Magnier, di Giorgia Bella e di Guido Borelli sono una versione rivista dei *paper* presentati al convegno AIS-Sezione Territorio, *La città che cambia: bisogni, desideri, diritti*, organizzato a Bologna, l'8 maggio 2008, dal Dipartimento di Sociologia e dal Centro Studi sui Problemi della Città e del Territorio dell'Università degli Studi di Bologna. Devo un ringraziamento sia agli autori per avere accettato l'invito a contribuire a questa raccolta e per aver rimesso mano ai loro scritti in tempi molto brevi, sia agli organizzatori del convegno che mi hanno permesso e incoraggiato a procedere con questo numero monografico sulla pianificazione strategica in Italia. A tutti gli autori, oltre ai ringraziamenti, devo, probabilmente, anche delle scuse, perché in questa introduzione ho forzato alcuni concetti da loro espressi, con il rischio di travisarne il pensiero. Ovviamente, di questo e di possibili fraintendimenti, me ne scuso con gli interessati, assumendomene tutte le responsabilità. A mia (parziale) giustificazione vi è la personale convinzione che fraintendere possa – *al limite* – essere considerato come *uno tra* i modi possibili per fare strada in direzione di una maggiore comprensione dei processi sociali che si formano nello spazio urbano.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco, A. (2003), *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, il Mulino, Bologna.
- Giddens, A. (1990), "Tempo, spazio e regionalizzazione", in Id., *La costituzione della società. Lineamenti di teoria della strutturazione*, Comunità, Milano, pp. 109-159 (ed. or., *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge, 1984).
- Pugliese, T., Spaziant, A. (2003), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Tanese, A., Di Filippo, E., Rennie, R. (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubettino, Roma.