

I PIANI STRATEGICI DELLE CITTÀ NEL MEZZOGIORNO: TEMI E QUESTIONI PER LO SVILUPPO URBANO E REGIONALE

Ignazio VINCI¹

SOMMARIO

Un programma di incentivi lanciato nel 2004 dal governo nazionale ha consentito a diverse decine di municipalità del Mezzogiorno di avviare la costruzione di piani strategici per promuovere nuovi scenari di sviluppo sostenibile per le proprie aree urbane e metropolitane. Si tratta di iniziative che intervengono in territori già interessati da esperienze di progettazione innovativa in ambito urbano e territoriale (dagli Urban ai Progetti integrati territoriali), ma che con la pianificazione strategica spingono le città ad affrontare tematiche di sviluppo e governance territoriale molto più ampie e complesse che in passato.

Rispetto a questo quadro di esperienze ancora in corso di definizione, questo paper si propone due obiettivi: il primo, descrivere i modelli di governance adottati nelle diverse regioni del Mezzogiorno e, attraverso questi, comprendere il contributo dei piani strategici alle politiche territoriali regionali; il secondo, anche attraverso prospettive e riferimenti multidisciplinari alla letteratura, identificare nodi problematici e condizioni di efficacia nella pianificazione strategica in contesti problematici quali le città meridionali.

¹ Università di Palermo, Dipartimento di Architettura, via Cartari 19b, 90133, Palermo, e-mail: ignazio.vinci@unipa.it

1 Introduzione

Negli ultimi due decenni la pianificazione strategica ha avuto un considerevole numero di sperimentazioni nelle città e nelle aree metropolitane europee, tanto da essere oggetto di attenzione da parte di pianificatori territoriali, economisti, sociologi e politologi. Le ragioni di tanto interesse non sono facili da decifrare in termini univoci. In primo luogo, in quanto le città hanno chiesto alla pianificazione strategica di aiutarle a perseguire obiettivi di sviluppo territoriale molto disparati: fornire risposte alla crisi di competitività dei propri territori, aumentare la coesione sociale, promuovere la sostenibilità ambientale e la qualità della vita degli abitanti, adeguare le forme di governo al nuovo “paesaggio istituzionale” (Albrechts et al., 2001) offerto dalla globalizzazione e dall’integrazione europea. Una seconda ragione è che, come vedremo meglio nel paragrafo successivo, l’etichetta “strategico” può essere applicata ad un insieme molto diversificato di esperienze progettuali e organizzative, dalla pianificazione fisica praticata alla scala regionale o sub-regionale, alle forme di cooperazione tra città e istituzioni nelle aree metropolitane, fino ai programmi di rigenerazione urbana promossi da singole municipalità anche di media e piccola dimensione. Il risultato è la crescente difficoltà a rintracciare in letteratura definizioni univoche di pianificazione strategica, mentre si afferma la convinzione che sia più opportuno parlare di “approccio strategico” alla pianificazione che può essere praticato a varie scale e situazioni territoriali (Salet and Gualini, 2006; Davoudi and Strange, 2009; Oosterlynck et al., 2011).

In Italia il quadro non appare meno controverso rispetto al contesto europeo. La diffusione di approcci strategici nelle politiche territoriali, infatti, può essere rintracciata in un insieme molto articolato di attività sviluppate (con varie finalità) a vari livelli della gerarchia istituzionale. In termini orientativi, possiamo affermare che gli approcci strategici nelle pratiche di progettazione territoriale si affermano progressivamente in Italia lungo tre direzioni prevalenti (Vinci, 2010b):

- 1) come processo di innovazione della pianificazione fisica alla scala regionale e locale, anche come adattamento dei più tradizionali approcci razionali e regolativi alle nuove sfide economiche, sociali e ambientali della dimensione territoriale;
- 2) come requisito delle politiche di rigenerazione urbana, sviluppo locale e cooperazione territoriale promosse dall’Unione europea e sostenute attraverso le Iniziative comunitarie ed i Fondi strutturali;
- 3) come pratiche volontaristiche promosse dalle municipalità, in genere finalizzate ad incrementare la convergenza tra gli attori locali e l’integrazione delle politiche dinanzi alla crescente frammentazione dei processi decisionali alla scala urbana o metropolitana.

Questo paper si concentra in particolare sul terzo processo di innovazione, un campo di sperimentazioni finalizzate alla costruzione di piani strategici "urbani" (o in alcuni casi intercomunali) che negli ultimi anni ha allargato l'attenzione per la pianificazione delle città ad una platea piuttosto estesa di scienziati sociali e *policy maker*. In Italia, tale processo può essere convenzionalmente suddiviso in due brevi fasi storiche, caratterizzate da alcune significative differenze che verranno approfondite nel prosieguo di questo scritto.

Una prima fase, apertasi alla fine degli anni novanta, coincide con la "scoperta" della pianificazione strategica per le municipalità italiane, protagoniste di significative esperienze nel campo delle politiche urbane per tutti gli anni novanta (Burroni et al., 2009; Palermo, 2009) ma in ritardo nella costruzione di visioni organiche e integrate integrate di sviluppo urbano quali quelle praticate in altre aree urbane europee. Si tratta di esperienze che hanno coinvolto alcune decine di città italiane molto differenti per dimensione demografica, condizioni istituzionali, socio-economiche e territoriali (tra queste Torino, Firenze, Venezia, Pesaro, Trento). Non è obiettivo di questo lavoro entrare nel merito di tali esperienze, peraltro opportunamente scandagliate da un numero significativo di lavori scientifici e casi di studio (Fedeli e Gastaldi, 2004; Bertuglia et al., 2004; Cavenago, 2004; Martinelli, 2005; Florio, 2010), ma di porle quali basi di partenza per comprendere gli sviluppi (e le retoriche) più recenti della pianificazione strategica negli ultimi anni.

Una seconda fase riguarda la diffusione della pianificazione strategica nelle città del Mezzogiorno. Fino alla metà degli anni duemila, infatti, le città meridionali erano state interessate da diffuse iniziative di rigenerazione urbana attraverso programmi nazionali e comunitari, ma da rari casi di organici processi di pianificazione strategica sviluppati alla scala urbana o intercomunale. Ad aprire questa più recente stagione di innovazione nelle politiche urbane nel Mezzogiorno ha contribuito in maniera determinante una specifica iniziativa del governo nazionale, attraverso la quale le municipalità hanno avuto accesso a finanziamenti pubblici per la redazione dei piani strategici.

In questo paper mi propongo di esaminare criticamente gli esiti, tuttora parziali e largamente controversi, di questa fase di diffusione delle sperimentazioni locali, in particolare attraverso l'analisi dei risultati attesi a livello nazionale, l'interpretazione del ruolo della pianificazione strategica nei diversi contesti regionali, la costruzione di una prima geografia dei territori interessati dai piani strategici, l'identificazione di alcune questioni cruciali per il futuro di tali pratiche di pianificazione.

2 Il quadro teorico e concettuale

La pianificazione strategica sperimentata nelle città europee può essere intesa come la risultante di un complesso processo di sintesi tra concetti e tecniche provenienti da svariate tradizioni scientifiche e disciplinari. Anticipare il futuro e formulare strategie attraverso piani

e programmi, infatti, sono azioni tipiche di una grande varietà di soggetti ed organizzazioni sia pubbliche che private. In termini generali, potremmo dire che ogni scelta razionale che si propone di proiettare nel futuro le conseguenze delle proprie azioni può configurarsi come una attività strategica e tanto più complesse sono le azioni che concorrono a tale scelta tanto più è possibile accostare al concetto di strategia quello di pianificazione (Vinci, 2010c).

Di conseguenza, ai fini di questo lavoro, più che offrire una definizione esaustiva di pianificazione strategica ci è più utile un percorso concettuale tra alcuni filoni disciplinari che ci appaiono maggiormente influenti sulle pratiche di pianificazione praticate nelle città contemporanee.

Un primo filone è legato alle discipline del *management*, nel cui ambito sono venute alcune delle prime applicazioni dei concetti tipici della pianificazione strategica alle organizzazioni pubbliche. Alan Mintzberg, nel suo famoso saggio *The Rise and Fall of Strategic Planning* (1994), identifica dieci scuole di pensiero sulla formazione di strategie nelle organizzazioni, tre delle quali presentano uno specifico interesse per la cultura della pianificazione:

- la prima, definita “design school”, considera la formazione di strategie come un processo informale, tipicamente fondato sul ruolo delle leadership e sull’analisi comparativa dei fattori interni (forze e debolezze) ed esterni all’organizzazione (opportunità e minacce) presa in esame;
- la seconda, definita “planning school”, riconosce i fondamenti concettuali della prima, ma attribuisce una maggiore importanza alla processualità nella formazione delle decisioni ed al coinvolgimento di una pluralità di attori all’interno (ed all’esterno) delle organizzazioni;
- la terza, definita “positioning school”, si concentra maggiormente sulla formazione di strategie quali strumenti per l’acquisizione di vantaggi competitivi rispetto al contesto esterno alle organizzazioni.

Secondo Mintzberg, la formazione di strategie è «un processo di pianificazione, progettato o supportato da pianificatori» che può essere riassunto come la sintesi di tre principali asserzioni:

- pianificare significa pensare al futuro (e provare a controllarlo);
- pianificare significa produrre decisioni (possibilmente integrate);
- pianificare si configura come una procedura formalizzata orientata a produrre risultati attraverso un sistema integrato di decisioni.

Mintzberg sottolinea inoltre come la realizzazione di un piano sia solo in parte riconducibile all’attuazione di strategie deliberate o pienamente intenzionali da parte degli attori chiave di una organizzazione. Infatti, esistono una grande quantità di scelte che scaturiscono da “strategie emergenti”, cioè da opzioni che vengono considerate sulla base di variabili che si manifestano nel corso del processo di pianificazione. L’asserzione di Mintzberg è di particolare rilevanza per le città, le cui politiche com’è noto sono la risultante di interazioni e

adattamenti tra una grande quantità di variabili di natura politica, istituzionale, economica e sociale. Ciò rende la pianificazione strategica nel settore pubblico di particolare complessità, in quanto le municipalità possono assicurare un controllo più ridotto sulle variabili che influenzano le proprie organizzazioni di quanto accade ad esempio per le imprese private.

Sulle variabili che influenzano i processi di pianificazione strategica in ambito pubblico, John Bryson propone un'interessante distinzione tra la pianificazione strategica espressione di una *organizzazione* e la pianificazione strategica concentrata su una *funzione* (Bryson, 2004). A differenza di un piano strategico concentrato su una organizzazione, nella pianificazione strategica costruita attorno ad una funzione (ad esempio la gestione di un singolo servizio pubblico fino alle politiche di sviluppo di una città), i decisori chiave possono essere per buona parte degli *outsider* all'organizzazione che promuove il piano. In una situazione di questo tipo sarà necessario concentrarsi sulla maniera in cui far convergere, in termini possibilmente collaborativi, il pensiero e l'azione di una pluralità di attori, gruppi e organizzazioni, nessuno dei quali è pienamente responsabile della riuscita del processo di pianificazione. In questo secondo contesto decisionale, venendo meno il principio di autorità che assicura il controllo di tutte le risorse e le variabili significative che intervengono nel processo di pianificazione, viene meno l'efficacia di un approccio alla pianificazione strategica di tipo puramente razionale. In accordo con Bryson, Judith Innes (1996), ritiene di conseguenza che un approccio razionale alla pianificazione strategica debba essere adattato con un principio di "intelligenza politica" in grado di vagliare le diverse questioni (politiche, tecniche e giuridiche) che si frappongono alla costruzione del consenso sulle scelte che il piano dovrà effettuare.

Le cautele avanzate da Bryson e Innes a proposito della difficoltà di un approccio razionale alle decisioni in ambiti fortemente complessi e frammentati quali le città, hanno reso l'Europa un contesto straordinariamente fertile per la sperimentazione dell'approccio strategico in ambito pubblico, tanto che l'etichetta di pianificazione strategica è stata applicata nel tempo ad una grande varietà di pratiche progettuali ed organizzative gravitanti attorno ai temi dello sviluppo del territorio.

Tra gli anni ottanta e duemila, infatti, le città e le regioni europee sono state al centro di fenomeni epocali e tra loro fortemente interdipendenti:

- la transizione dal modello industriale fordista e la necessità, per molte aree urbane in declino, di reinventare il proprio profilo economico e competitivo;
- l'affermazione di più complessi principi di sostenibilità ambientale, con l'emergere di nuove sfide progettuali sui temi della qualità della vita, della mobilità, dell'equilibrio energetico;
- la riarticolazione di livelli di governo rilevanti per le politiche territoriali, sia come effetto dei processi di decentramento in molti paesi europei, sia come conseguenza del ruolo assunto dall'Unione Europea attraverso le politiche di coesione;

- l'emergere, pressoché in tutti i paesi europei, di una agenda neoliberale che prevede sempre più diffuse forme di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato.

Tutto ciò avviene in un "paesaggio istituzionale" (Albrechts et al., 2001) che, nel frattempo, si è popolato di una miriade di attori e funzioni di governo solo in parte riconducibili ai ruoli assegnati dalle tradizionali gerarchie statuali. In molti paesi europei, quale esito di riforme strutturali nella forma del governo locale, nascono istituzioni intermedie chiamate a governare le questioni di assetto territoriale più spinose, quali quelle che tipicamente si manifestano nelle aree metropolitane. Queste funzioni di governo sono spesso supportate (o affiancate) da organizzazioni pubblico-private con specifiche missioni di rilevanza territoriale (agenzie di pianificazione o di sviluppo locale, gestori di grandi servizi collettivi, fondazioni) e che sono portatori di strategie urbane ben delineate ma non sempre facili da ricomporre (Healey, 1997). La complessità nel delineare un futuro desiderabile per le città tra così tante variabili pone alle municipalità problemi difficilmente trattabili con gli approcci gerarchici e normativi alla pianificazione prevalenti fino agli anni settanta e ottanta. È in questo terreno di coltura che si produce un rinnovato interesse per la dimensione strategica nei piani e nelle politiche territoriali, secondo tempi e percorsi che, nei vari contesti nazionali, assumeranno forme piuttosto eterogenee.

Nella letteratura degli ultimi vent'anni la diffusione dell'approccio strategico nella pianificazione in Europa può essere letto come il frutto di un duplice movimento:

- la tendenza nella pianificazione fisica – in particolare alla scala regionale, sub-regionale e metropolitana – ad interiorizzare principi ed approcci di pianificazione strategica alla luce dei mutati scenari dell'economia urbana e della *governance* istituzionale (Healey et al., 1997; Salet e Faludi, 2000; Albrechts et al., 2003);
- nelle politiche di sviluppo urbano condotte dalle municipalità, come rivisitazione della pianificazione strategica di matrice aziendale verso formule più relazionali e tendenti a mitigarne l'orientamento competitivo (Gibelli, 1996; Bagnasco e Le Galès, 2000; Perulli, 2004).

Riguardo al primo processo evolutivo, Mazza (2004) sostiene che questo abbia avuto inizio nella seconda metà degli anni sessanta, quando diversi paesi europei (Olanda nel 1965, Francia nel 1967, Regno Unito nel 1968) riformulano i propri sistemi di pianificazione introducendo "piani strutturali", di natura più flessibile e relazionale, in sostituzione della rigida sequenza di prescrizioni che garantivano allo Stato il controllo delle trasformazioni fisiche alla scala locale. Dopo le ricette liberiste ed i sentimenti "anti-pianificazione" degli anni ottanta, il dibattito sulla dimensione strategica nella pianificazione territoriale riprende grande attualità negli anni novanta, quando regioni, città e aree metropolitane europee sono costrette a riformulare le proprie strategie di sviluppo territoriale tenendo conto di nuove priorità, tra le quali: (a) accompagnare la riconversione produttiva ad una scala non più urbana ma metropolitana o addirittura regionale; (b) ridurre le pressioni sul capitale naturale e

coerentemente prefigurare nuovi modelli di sviluppo sostenibile; (c) confrontarsi con scenari di governance e cooperazione in cui la dimensione europea assume un ruolo comparabile (se non superiore) a quella nazionale o regionale (Salet e Faludi, 2000; Albrechts et al., 2003).

Nel corso degli anni novanta, in diverse aree metropolitane europee vengono sviluppate esperienze di pianificazione che esprimono molto bene questa progressiva integrazione dell'approccio strategico nella definizione degli scenari di governo territoriale. Si tratta di piani e processi di pianificazione ormai ben documentati nella letteratura, che riguardano sia contesti di forte innovazione istituzionale, come le comunità urbane francesi (Lyone e Lille) o spagnole (Barcellona), sia piani strategici che riguardano contesti di grande tradizione nei modelli gerarchici e razionali nella pianificazione fisica, come in Olanda (Amsterdam) e Danimarca (Copenaghen). In Italia questo processo è avvenuto più lentamente, anche per le difficoltà incontrate nell'istituzione delle "aree metropolitane", ma è possibile affermare che nei piani territoriali oggi predisposti dalle Regioni e dalle Provincie la dimensione strategica e strutturale delle previsioni assume un ruolo preponderante rispetto a quella normativa e prescrittiva.

Il secondo processo di innovazione richiamato in precedenza, ovvero l'adattamento dei modelli di pianificazione strategica aziendale alle esigenze di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile delle città, assume maggiore rilevanza rispetto all'argomento di questo paper. Com'è noto, le tecniche di pianificazione strategica di matrice aziendale fanno il loro ingresso nel campo delle politiche urbane tra gli anni settanta e ottanta, quando numerose città europee scontano le conseguenze economiche e sociali del declino del modello industriale fordista (Cheshire e Hay, 1989; Amin, 1994). Il clima di sfiducia per il ruolo dello Stato in economia e per le politiche pubbliche in genere alimenta una forte legittimazione delle opzioni liberiste ed orientate al mercato (Savitch e Kantor, 2002) e concetti tipici del management aziendale (quali ad esempio "competitività" ed "efficienza") entrano nel linguaggio delle politiche pubbliche. Con un'agenda urbana dominata dalla necessità di rilanciare le aree urbane in un contesto fortemente dinamizzato dalla globalizzazione, l'approccio "imprenditoriale" nel governo delle città diviene preferenziale e, con esso, alcune modalità tipiche della pianificazione delle imprese (Hall e Hubbard, 1998). Si riconosce infatti che il rilancio delle città non necessita soltanto di interventi di rigenerazione fisica (cosa peraltro praticata attraverso un cospicuo ricorso all'iniziativa privata), quanto anche di una ridefinizione della loro identità economica promuovendone gli specifici "vantaggi competitivi" (Porter, 1985) legati ad esempio alle specializzazioni produttive, al potenziale turistico-culturale, alla presenza di funzioni attrattive in ambito internazionale. Non è un caso che oculte operazioni di marketing divengano missioni tipiche delle politiche urbane e dei piani strategici degli anni ottanta.

Le città anglosassoni, dove questi processi hanno inizio con un certo anticipo in Europa (Parkinson, 1996), sono un campo di osservazione molto interessante per rintracciare le prime applicazioni della pianificazione strategica di matrice aziendale nelle città. Molti osservatori, ad

esempio, riconoscono nel Glasgow Eastern Renewal Program del 1976 (Wannop, 1990) il primo concreto caso di pianificazione strategica di impronta aziendale in Europa. In diverse altre città europee (come ad esempio Barcellona, Bilbao, Lione), nel lungo periodo il processo di pianificazione strategica e la successione dei piani possono essere letti come un progressivo adattamento degli iniziali approcci aziendalisti alle esigenze affermatesi sul fronte della sostenibilità sociale ed ambientale.

I limiti della traduzione di una visione puramente aziendale alle politiche urbane sono stati negli ultimi anni ben focalizzati da diversi osservatori. Paolo Perulli (2004), ad esempio, sostiene che la città non può essere assimilata ad una impresa sostanzialmente per due ragioni:

- in primo luogo, perché i cittadini non sono *stakeholders* in senso stretto come nelle aziende e gli attori sociali sono figure che agiscono secondo processi cognitivi, culturali e organizzativi, di riconoscimento e rappresentanza molto articolati;
- la città è un artefatto estremamente complesso che non può essere ricondotto agli schemi di razionalità aziendale, per cui risulta estremamente difficile ricompone gli interessi e le progettualità verso obiettivi condivisi e razionalmente controllabili.

L'argomento sostenuto da Perulli, ma anche da diversi influenti osservatori dell'economia politica delle città europee (Bagnasco e Le Galès, 2001; Le Galès, 2002), è che la città è un sistema sociale aperto, costituito da una costellazione di attori che, al venire meno degli equilibri tradizionalmente garantiti dallo Stato e sotto la maggiore esposizione al mercato ed alla globalizzazione, si sentono più sollecitati a formulare proprie strategie progettuali. Ciò rende le città potenziali ambienti cooperativi in cui diversi attori (non solo economici) possono orientarsi reciprocamente «con strategie di lungo periodo, investendo in modo coordinato risorse, accrescendo il patrimonio di organizzazione e capitale sociale» (Bagnasco e Le Galès, 2001, p. 29).

È per questa ragione che in diversi paesi europei le più recenti esperienze di pianificazione strategica condotte dalle municipalità, pur ispirandosi alla cultura performativa tipica del modello aziendale, attribuiscono una maggiore rilevanza ad un approccio contrattualista che allarga e rende flessibili le partnership a sostegno dei processi di rigenerazione urbana. Gibelli (1996) ha definito questo modello di pianificazione strategica “reticolare” alludendo «sia al modello decisionale che si configura come un modello a rete in cui attori pubblici molteplici intrattengono rapporti di mediazione e negoziazione di natura variabile, sia alla crescente rilevanza interpretativa dell'organizzazione in rete dei centri urbani che può fornire interessanti spunti per le pratiche di pianificazione» (Gibelli, 1996, p. 33-34). Secondo Perulli «l'approccio di rete si basa sulla scelta di avviare sistematiche cooperazioni inter-organizzative e inter-istituzionali, condotte da un network di attori ciascuno dei quali ha interesse a partecipare senza che nessuno possa attribuirsi una piena autonomia d'azione» (Perulli, 2004, p. 76). È importante sottolineare la natura volontaristica che caratterizza queste

esperienze di pianificazione, la cui genesi non nasce dalla presenza di specifici obblighi normativi ma dal verificarsi di determinate condizioni locali, quali ad esempio la presenza di un sindaco carismatico o l'attivismo di determinati attori urbani.

In Italia le esperienze di pianificazione strategica riconducibili a questa tipologia si sono diffuse dalla fine degli anni novanta ed hanno interessato varie configurazioni territoriali e livelli di governo. Dopo il primo piano strategico di Torino (2000), considerata la principale esperienza italiana per investimento di risorse ed efficacia, processi di pianificazione strategica sono stati avviati in varie città anche di media e piccola dimensione (Fedeli e Gastaldi, 2004; Bertuglia et al., 2004; Martinelli, 2005). Nel corso degli ultimi anni, l'interesse di queste pratiche volontaristiche si è rivolto sempre più insistentemente verso la dimensione intercomunale, arrivando ad intrecciarsi con processi progettuali promossi nel contempo da altri attori istituzionali quali le Province e le Aree metropolitane.

3 La pianificazione strategica nel Mezzogiorno italiano

L'interesse suscitato dalle prime esperienze di pianificazione strategica nelle città italiane, ed al contempo la loro scarsa diffusione nelle regioni del Mezzogiorno, induce nel 2004 il governo nazionale a varare uno specifico programma di finanziamento per sollecitare le municipalità in questa direzione. La decisione di impegnare risorse pubbliche per la nascita di iniziative di pianificazione strategica, apparentemente una contraddizione vista la natura volontaristica di tali esperienze, nasce in primo luogo dalla necessità di accrescere la capacità di programmazione delle municipalità meridionali dinanzi alle nuove sfide dello sviluppo alla scala urbana. Nel caso delle città meridionali, tali sfide sono rese ancor più complesse sia dalla strutturale fragilità delle municipalità nel promuovere efficaci politiche per lo sviluppo sostenibile, sia dalla difficoltà di instaurare forme di cooperazione stabile con il settore privato e la società civile.

Una volta decisa la dotazione finanziaria da assegnare alle diverse regioni, il Dipartimento per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Dicoter) rende pubbliche delle *Linee Guida* per definire le caratteristiche e gli obiettivi generali dei piani strategici da predisporre nelle città meridionali (MIT, 2004). Il profilo di piano strategico che emerge da questo documento è particolarmente ampio e si muove lungo un duplice registro.

Da un lato, ai piani strategici viene chiesto di preparare le città del Mezzogiorno alle sfide progettuali proposte dal ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 (allora incombente). Considerata l'incertezza circa il futuro della politica nazionale per il Mezzogiorno, e la progressiva riduzione dei fondi strutturali come conseguenza dell'allargamento dei confini dell'Unione europea, i piani strategici avrebbero dovuto meglio selezionare le priorità delle città all'interno di quadri programmatici fortemente integrati ed in grado di toccare la

molteplicità delle aree di policy sollecitate dai fondi strutturali. In quest'ottica, i piani strategici del Mezzogiorno si sarebbero configurati come una versione più evoluta dei *Programmi di riqualificazione e sviluppo sostenibile del territorio* (Prusst) varati dal governo nazionale nel 1998 per preparare la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 ed in particolare attraverso i Progetti Integrati Territoriali.

Appare chiaro che con i piani strategici si chiede alle municipalità di tornare a lavorare su alcuni dei nodi irrisolti con i precedenti tentativi, a partire soprattutto dalla mobilitazione del capitale privato nella riqualificazione del territorio o le relazioni di interdipendenza tra politiche per l'accessibilità e la competitività dei sistemi locali. Le *Linee Guida* attribuiscono i risultati deludenti in questi campi alla problematica convergenza tra gli strumenti di programmazione e gli strumenti urbanistici, chiedendo ai processi di pianificazione strategica di creare gli ambienti istituzionali più favorevoli al coordinamento di queste due dimensioni di governo del territorio.

Oltre che di questi obiettivi strumentali, il MIT carica i piani strategici di aspettative molto più complesse e strutturali. Nelle *Linee Guida*, infatti, il Piano strategico è «preminentemente il disegno politico dello sviluppo, di medio-lungo periodo, urbano e di area vasta, che persegue la competitività in chiave sovra-locale, tramite la costruzione di patti tra gli attori istituzionali, sociali ed economici nella città e nel suo territorio e tramite la promozione di reti di alleanze, nazionali e transnazionali, tra città e tra territori» (MIT, 2004, p. 2). Aspirando a superare le barriere dei confini amministrativi, il Piano strategico dovrebbe offrire alle città «l'opportunità di affrontare le dicotomie tra le aree di concentrazione dello sviluppo e dell'attrattività e le aree della marginalità sociale e del degrado urbano, riposizionandone le prospettive di rigenerazione fisica, economica e sociale all'interno di una scala territoriale di area vasta» (MIT, 2004, p. 3).

I territori privilegiati per l'attivazione di processi di pianificazione strategica vengono identificati nelle aree metropolitane o in quei sistemi territoriali con un più alto potenziale strategico per lo sviluppo del proprio sistema regionale. Tuttavia, si tratta di una percezione del territorio e delle aree urbane a geometria sostanzialmente variabile, dove gli obiettivi di sviluppo policentrico possono essere perseguiti in vari modi, come ad esempio il riequilibrio tra luoghi centrali e marginali nelle aree metropolitane, il sostegno alle distrettualità produttive nei sistemi di città medie, la valorizzazione di risorse culturali e ambientali diffuse nei contesti a minore densità insediativa. Nel paragrafo successivo vedremo come questa flessibilità nell'interpretazione dello spazio sarà oggetto di diversi orientamenti, tanto da influenzare la forma e lo spessore programmatico dei piani strategici nei diversi contesti regionali.

Linee Guida per la costruzione dei Piani strategici delle città (MIT – Dicoter, 2004)

§ 3.1 – I caratteri fondativi del Piano strategico (punti 1-6)

1. Il Piano strategico della città definisce il disegno politico dello sviluppo sostenibile in una prospettiva di medio-lungo periodo, almeno decennale, e orienta, nel vincolante rispetto del capitale sociale e ambientale, la ricerca di condizioni di coesistenza con i piani urbanistici comunali, i piani provinciali di coordinamento e gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici;
 2. il Piano strategico è promosso dall'Amministrazione del comune leader che predispone le proposte di linee strategiche per lo sviluppo della città e dell'area vasta di riferimento, individuata sulla base di obiettivi di superamento delle dicotomie urbane e territoriali, di rafforzamento dell'armatura infrastrutturale urbana e territoriale e delle sue connessioni con i sistemi infrastrutturali transregionali, nazionali ed europei;
 3. il Piano strategico individua i meccanismi di raccordo con la strumentazione urbanistica provinciale e comunale, sulla base di una visione guida proiettata sul territorio;
 4. costituiscono elementi strutturali attraverso i quali leggere gli assetti della città e del territorio ed indagare le potenzialità e i detrattori presenti, ai fini della predisposizione delle proposte di linee strategiche di sviluppo: la densità, la qualità e la complementarità dei servizi di prossimità e di quelli di scala urbana e di area vasta; le politiche di welfare urbano; i livelli di sicurezza sociale e la diffusione di ambiti urbani caratterizzati da degrado fisico e sociale; la qualità ambientale; il posizionamento competitivo della città e dell'area vasta in termini di capacità di attrazione degli investimenti e di innovazione; l'efficienza e l'efficacia della gestione della città e del territorio in termini di organizzazione fisica, amministrativa ed istituzionale, al fine di individuare possibilità, modalità e condizioni di miglioramento e di poter valutare, conseguentemente, i limiti all'ammissibilità ed alla sostenibilità delle strategie e delle proposte d'intervento;
 5. il Piano strategico è costruito attraverso un ampio processo di comunicazione finalizzato a coinvolgere la molteplicità degli attori istituzionali, sociali, economici e culturali locali, 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 articularle, 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 variabile;
 6. la costruzione e l'articolazione dei partenariati e l'assunzione delle responsabilità da parte di ciascun soggetto coinvolto avviene sulla base di un documento di programmazione, articolato e complesso, che definisce i rapporti della città con:
 - a. il suo intorno territoriale di pertinenza esplicitando le politiche e gli interventi finalizzati, tra l'altro: (i) al miglioramento del sistema casa/lavoro/tempo libero; delle condizioni dei pendolarismi; della qualità della vita; delle condizioni di sicurezza sociale; delle politiche di welfare urbano; (ii) al potenziamento delle condizioni di sviluppo economico; (iii) al rafforzamento dei sistemi infrastrutturali per sostenere lo sviluppo della prossimità e delle pari opportunità territoriali nel contesto locale e delle connessioni con le reti transregionali, nazionali ed europee;
 - b. la regione di appartenenza per estendere e potenziare il sistema interistituzionale di riferimento e partecipare, in modo strutturato e consapevole, alla costruzione dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2007-2013;
 - c. le altre città e i territori nazionali ed europei, in un processo allargato di attenzione comunicativa, per costruire reti di interazione e di scambi economici e culturali;
-

Linee Guida per la costruzione dei Piani strategici delle città (MIT – Dicoter, 2004)

§ 3.2 – La possibile struttura del Piano strategico

In termini orientativi, il Piano strategico prevede linee d'azione, tra loro interattive e sinergiche dedicate:

- a) agli abitanti della città e dell'area vasta, prevedendo politiche e interventi, materiali e immateriali, capaci di incrementare l'offerta di qualità della vita, alimentando:
 - uno sviluppo inclusivo e socialmente sostenibile, in favore, prima di tutto, delle fasce di popolazione più deboli e marginali;
 - la creazione di opportunità finalizzate a conservare e incrementare il capitale umano;
 - b) al rafforzamento dell'armatura urbana e territoriale tramite interventi migliorativi dell'assetto fisico, funzionale e ambientale della città e dell'area vasta che valorizzino i punti di forza ed abbattano i fattori di debolezza, allo scopo di:
 - rompere condizioni che decretano la perifericità territoriale;
 - invertire tendenze di sviluppo duale all'interno della città e dell'area vasta, intervenendo sulla riqualificazione delle aree fisicamente e socialmente degradate per sviluppare, a partire dal sistema locale, processi di riequilibrio e di coesione;
 - incrementare l'attrattività del sistema locale verso investimenti orientati a sostenere l'innovazione e la sostenibilità dello sviluppo;
 - c) al miglioramento ed al potenziamento delle capacità organizzative e di gestione della pubblica amministrazione come condizione per:
 - governare il processo partecipativo e partenariale locale;
 - incrementare le capacità di comunicazione per costruire alleanze e reti di scambio, di interazione e di complementarità a livello europeo, nazionale e regionale.
-

A partire da queste dimensioni territoriali, alle municipalità viene chiesto di orientare la progettualità emergente dai processi di pianificazione strategica verso alcune grandi tematiche:

- le politiche e gli interventi, sia di carattere materiale che immateriale, per incrementare la qualità della vita nelle città, agendo al contempo sull'inclusione delle fasce più deboli e marginali della popolazione e sulla creazione di opportunità per la qualificazione del capitale umano;
- i progetti in grado di intervenire sull'armatura urbana e territoriale, in particolare sulle aree la cui riqualificazione può contribuire a ridurre i fenomeni di perifericità e favorirne l'attrattività di funzioni in grado di sostenere processi di rigenerazione sociale ed economica;
- le azioni volte alla creazione di beni pubblici collettivi compresi quelli, di carattere immateriale ed organizzativo, necessari a garantire alle fasi di costruzione e gestione dei piani strategici efficaci forme partecipative e partenariali.

Riguardo alla metodologia indicata per la costruzione dei piani strategici, le *Linee Guida* richiamano le prassi seguite nelle esperienze compiute a livello nazionale ed internazionale: un ruolo propulsivo del comune leader del processo, il coinvolgimento continuo della

molteplicità dei portatori di interesse sociali ed economici, l'importanza attribuita alle attività di ascolto e di comunicazione, la sottoscrizione pubblica degli impegni assunti dagli attori pubblici e privati interessati alla realizzazione del piano, il monitoraggio e la valutazione dei progetti rispetto agli obiettivi prefissati. Insieme all'enfasi sul processo e sulla pianificazione come attività "relazionale", viene comunque richiamata la necessità di considerare i piani strategici come affidabili quadri programmatici, ovvero come insiemi coerenti di strategie, obiettivi e progetti di sviluppo del territorio, anche in grado di suggerire modelli organizzativi e gestionali appropriati per assicurare l'integrazione tra politiche e livelli di pianificazione.

4 Le interpretazioni dei piani strategici nei diversi modelli di governance regionale

Il programma nazionale di promozione della pianificazione strategica prevedeva un fondamentale ruolo di regolazione da parte delle Regioni in varie fasi dell'iniziativa. Alle Regioni, in primo luogo, veniva chiesto di adattare i contenuti delle *Linee Guida* del MIT alle alle priorità delle politiche urbane regionali da sostenere attraverso i piani strategici. Inoltre, le Regioni erano chiamate a selezionare direttamente o definire le regole per l'identificazione delle municipalità cui indirizzare gli incentivi per la costruzione dei piani strategici. Infine, esse erano chiamate a gestire l'implementazione e la valutazione dei piani strategici delle città, avvalendosi dei nuclei di valutazione degli investimenti pubblici già operanti per la valutazione delle politiche comunitarie.

L'ampiezza delle opzioni previste dalle *Linee Guida* fa sì che le regioni meridionali rispondano a questi compiti secondo orientamenti e stili di governance abbastanza differenziati. Si tratta di diversità di orientamento che riguardano in primo luogo il ruolo dell'autorità regionale nell'identificazione degli obiettivi da conseguire attraverso i piani strategici delle città e del contributo di questi alla politica territoriale regionale nel suo complesso. Tali orientamenti possono essere ricondotti a due concezioni:

- una prima concezione (che potremmo definire top-down) si propone di rendere la pianificazione strategica esplicitamente funzionale agli obiettivi di sviluppo territoriale perseguiti a livello regionale, e dunque considerare i piani strategici delle città una sorta di mediazione tra le priorità regionali e la progettualità emergente a livello locale;
- una seconda concezione (che potremmo definire bottom-up e che si rifà alla tradizione più squisitamente volontaristica e aperta che ha contrassegnato le prime esperienze di pianificazione strategica in Italia) comporta l'attribuzione alle municipalità di grande autonomia nella costruzione delle coalizioni territoriali e nell'identificazione delle strategie di sviluppo a livello locale.

L'esempio più emblematico della prima concezione lo si riscontra in Puglia, dove la Regione ha assunto un forte ruolo di regia delle iniziative di pianificazione strategica e di raccordo della progettualità locale con le strategie di sviluppo regionale. Attraverso delle proprie "linee

guida” regionali, pubblicate nel 2007 e denominate “Linee guida per la pianificazione strategica di area vasta”², la Regione ha definito un percorso metodologico che si propone tre obiettivi fondamentali: (1) rendere più omogenei i processi di pianificazione strategica alla scala locale, al fine di conseguire una maggiore comparabilità dei risultati; (2) rendere più funzionali i progetti contenuti nei piani strategici alla programmazione comunitaria 2007-2013 attraverso standard di qualità e procedure di valutazione preventiva che diano maggiori garanzie di attuazione; (3) coordinare gli orientamenti progettuali dei piani strategici con gli altri strumenti di governo del territorio, in particolare il Documento Regionale di Assetto Generale ed il Piano Regionale dei Trasporti. In Puglia si compie una esplicita opzione a favore della pianificazione strategica di area vasta, in sostanziale continuità con l’opzione praticata con i Progetti Integrati Territoriali della programmazione comunitaria 2000-2006. I dieci piani strategici di area vasta portati a compimento sono espressione di coalizioni territoriali che interessano le maggiori aree urbane della regione (Bari, Taranto, Foggia, Andria-Barletta-Trani, Lecce, Brindisi), oltre a sistemi locali connotati da particolari elementi di identità e coesione territoriale (Monti Dauni, Murgia, Salento meridionale).

In Campania la politica dei piani strategici si muove da presupposti programmatici simili al caso pugliese, ma produce risultati fortemente controversi se non addirittura parziali (come nel caso del piano strategico di Napoli). Nelle intenzioni iniziali i piani strategici avrebbero dovuto rafforzare la politica per le città già sviluppata nella programmazione 2000-2006 e fondata sui Progetti Integrati Territoriali rivolti alle aree urbane dei cinque capoluoghi di provincia. Questi orientamenti erano stati ulteriormente arricchiti durante il processo di redazione del Piano Territoriale Regionale (approvato nel 2008), documento ispirato ai principi della pianificazione strategica³ nel quale le maggiori città della regione vengono rappresentate quali nodi di “campi territoriali complessi” sui quali si fonda lo sviluppo territoriale della regione. Inoltre, la Regione Campania concentra tutte le risorse a disposizione su soli cinque piani strategici, garantendo alle municipalità un investimento superiore a tutte le altre regioni per la gestione dei processi di pianificazione.

Tuttavia, nel tempo intercorso tra l’avvio dei processi di pianificazione strategica e la loro conclusione il ruolo di “pilotaggio” della Regione si indebolisce progressivamente. Nei cinque poli urbani coincidenti con i capoluoghi provinciali (Napoli, Salerno, Caserta, Avellino, Benevento) i processi di pianificazione strategica vengono avviati, ma da parte regionale non seguono i provvedimenti di coordinamento ed integrazione alle politiche regionali che erano state inizialmente previste. Di conseguenza, i cinque processi di

² Regione Puglia, Assessorato alla Programmazione – Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, *Linee Guida per la pianificazione strategica di area vasta*, maggio 2007.

³ Nella relazione del Piano Territoriale Regionale (Cfr. Regione Campania, *Piano Territoriale Regionale. Relazione*, Settembre, 2008) si legge che il carattere strategico del PTR va inteso: (a) come ricerca di generazione di immagini di cambiamento, piuttosto che come definizioni regolative del territorio; (b) di campi progettuali piuttosto che come insieme di obiettivi; (c) di indirizzi per l’individuazione di opportunità utili alla strutturazione di reti tra attori istituzionali e non, piuttosto che come tavoli strutturati di rappresentanza di interessi.

pianificazione strategica seguiranno percorsi sostanzialmente autonomi, arrivando ad esiti progettuali (talvolta incompiuti o parziali) la cui portata è tuttora di difficile valutazione.

Al contrario di Puglia e Campania, in Sardegna ed in Sicilia è prevalso un atteggiamento di maggiore neutralità da parte del governo regionale riguardo alle forme organizzative ed alle priorità di sviluppo territoriale sostenute dalle municipalità. Il risultato è una forte proliferazione ed eterogeneità dei piani strategici alla scala locale.

In Sardegna già nella programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 era stata rivolta grande attenzione al tema dello sviluppo urbano ed una misura per favorire “nuovi strumenti di governance” nelle aree urbane che prevedeva la possibilità per le città di ricevere finanziamenti per la costruzione di “piani strategici urbani”. Questa possibilità era garantita ad una grande varietà di municipalità, visto che la programmazione regionale articolava il sistema urbano della Sardegna in tre principali tipologie: (a) sistemi con caratteristiche metropolitane (Cagliari e Sassari), per i quali le priorità consistono nel rafforzamento dei servizi di eccellenza e delle funzioni rare, oltre al recupero dei quartieri degradati o con problematiche sociali; (b) le città di media dimensione (capoluoghi di provincia o con più di 15.000 abitanti), nei quali è necessario rafforzare le funzioni di sostegno ai rispettivi sistemi territoriali e produttivi; (c) i centri minori, intesi come importanti punti di animazione per le aree interne e a bassa densità demografica.

La sinergia tra le risorse finanziarie previste nel ciclo di programmazione 2000-2006 ed il programma di finanziamento nazionale ha consentito alla Regione Sardegna di innescare un gran numero di processi di pianificazione strategica. È possibile ordinare questa complessa trama di iniziative locali in tre principali famiglie⁴. In primo luogo, i piani strategici delle maggiori città identificate attraverso i criteri delle *Linee Guida* del MIT (Alghero, Cagliari, Carbonia, Iglesias, Nuoro, Olbia, Oristano, Quartu Sant'Elena, Sassari, Selargius), con carattere prevalentemente comunale, anche se non sono mancati processi di apertura ed integrazione verso la dimensione intercomunale (come ad esempio nell'area metropolitana di Cagliari). In secondo luogo, i piani strategici dei 23 comuni minori, anch'essi condotti secondo logiche di cooperazione nei contesti caratterizzati da particolare contiguità tematica o territoriale. Infine, una sorta di piani strategici “di coordinamento”, scaturiti dall'opportunità data ai comuni capoluogo di provincia (colta da Sulcis, Nuoro, Oristano, Sassari) di sviluppare processi di pianificazione orientati a rendere complementari le progettualità emergenti dai piani strategici comunali. In generale, pur in un contesto fortemente frammentato per strategie e situazioni territoriali, i processi di pianificazione strategica sono stati portati a compimento in tempi contenuti rispetto ad altri contesti regionali.

In Sicilia il ruolo di indirizzo assunto dal governo regionale è ancora più sfumato, assumendosi semplicemente due soglie demografiche – 30.000 abitanti per le città, 50.000 per

⁴ Regione Sardegna, Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, *Pianificazione Strategica. Documento integrativo delle linee guida in materia di pianificazione strategica*, ottobre 2005.

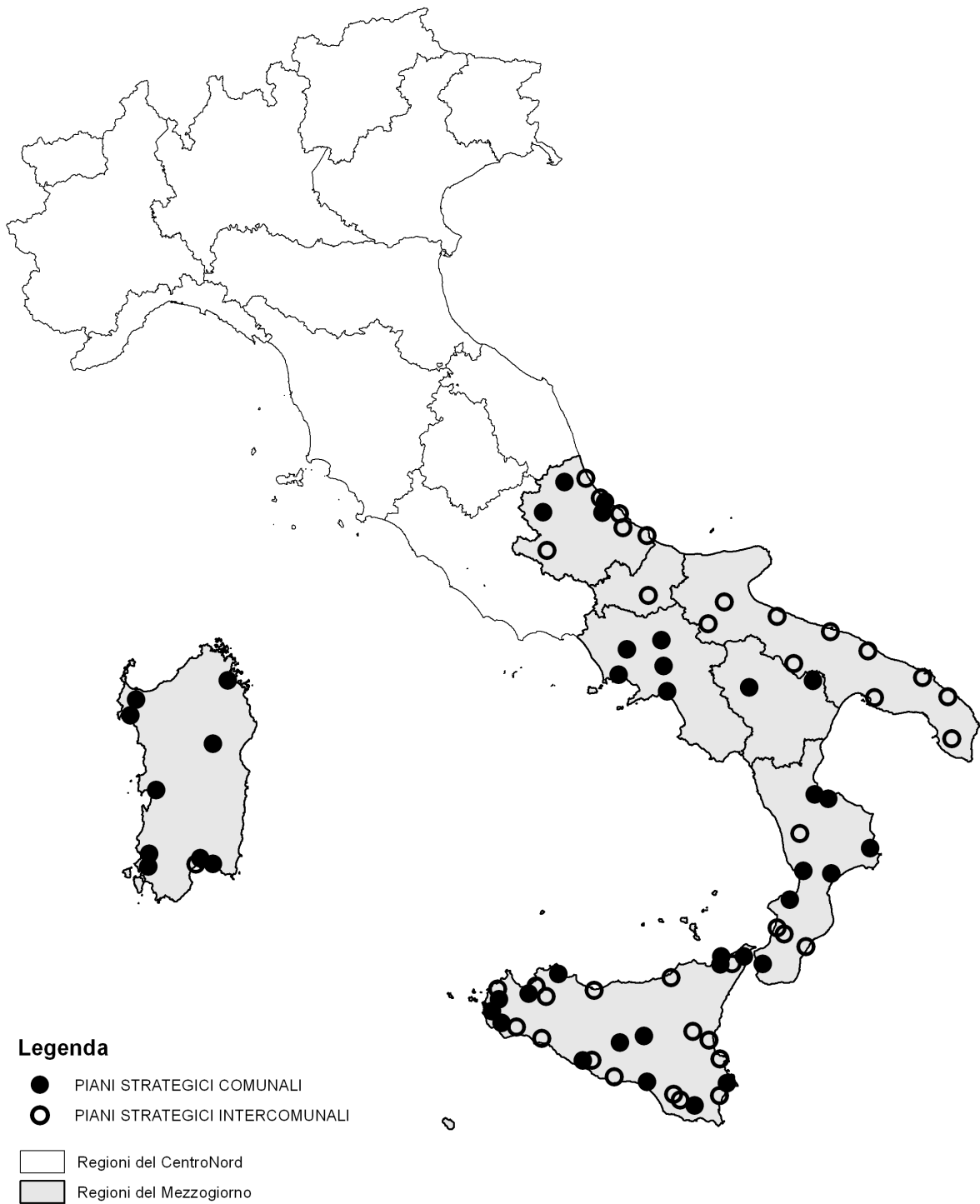
le coalizioni intercomunali – quale sbarramento per la selezione delle candidature promosse dalle municipalità. L’identificazione delle città beneficiarie degli incentivi è avvenuta in due fasi (conseguenti alle due tranche di finanziamenti nazionali del 2004 e del 2005): la prima (2006-2009), che ha condotto all’attivazione di 13 processi di pianificazione strategica, sei dei quali promossi da coalizioni intercomunali (tra le quali la seconda area urbana della Regione, Catania); la seconda (2007-2010), che ha consentito la redazione di ulteriori 17 piani strategici (tra cui quelli di Palermo, Messina e Siracusa), dieci dei quali intercomunali. Nel complesso, la pianificazione strategica ha coinvolto 213 comuni siciliani, nei quali risiede oltre l’80% della popolazione regionale.

Il prevalere in Sicilia di un così esplicito atteggiamento *bottom-up* si spiega con alcune radicate caratteristiche nella governance delle politiche territoriali regionali. In assenza di indirizzi regionali consolidati in materia di politiche urbane e territoriali (la Sicilia non ha piani o programmi integrati di governo del territorio ed un limitato numero di piani territoriali provinciali), è infatti prevalsa per oltre un decennio la prassi di delegare alle municipalità la costruzione delle strategie e delle coalizioni per le politiche di sviluppo territoriale. Ciò è particolarmente evidente in tutte le iniziative di progettazione territoriale promosse attraverso programmi nazionali o comunitari (dai Patti territoriali ai Progetti integrati territoriali) ed è attraverso le partnership e le strategie consolidate attraverso tali esperienze che vanno interpretate le “geografie territoriali” scaturite con la pianificazione strategica. La varietà e la complessità di tali contributi progettuali pone, a fronte di processi di pianificazione condotti a compimento anche con risultati apprezzabili, una grande incognita circa la capacità di tali processi di produrre un efficace contributo alle politiche territoriali regionali e locali.

Tabella 1 – Modelli di governance e numero di piani strategici nelle regioni del Mezzogiorno

Regione	Procedura	PS ex delibere Cipe	PS Intercomunali
Molise	Regia regionale	1	1
Abruzzo	Regia regionale	10	6
Puglia	Negoziale	10	10
Basilicata	Regia regionale	2	0
Campania	Top down	5	0
Calabria	Mista	11	4
Sicilia	Competitiva pura	30	16
Sardegna	Mista	10	1
		79	38

Fig. 1 – Distribuzione e tipologia dei Piani strategici nelle regioni del Mezzogiorno.



Il quadro che emerge dal campione delle quattro regioni prese in esame dimostra come l'interpretazione dei processi di pianificazione strategica e la loro collocazione all'interno della governance regionale possa assumere forme particolarmente differenziate. In termini generali possiamo dire che il modello di pianificazione strategica adottato nel Mezzogiorno si configura come un "ibrido" tra gli approcci alla pianificazione strategica sviluppati nelle città del Nord Italia (a loro volta influenzati da modelli europei e connotati dal carattere fortemente volontaristico e flessibile) ed i modelli di progettazione territoriale sviluppati in ambito comunitario, orientati da un approccio programmatico e di più esplicita integrazione progettuale. Nelle diverse declinazioni locali, i piani strategici meridionali vanno dunque considerati come strumenti delle policy regionali (e delle politiche comunitarie in particolare) ma sviluppati con l'approccio inclusivo e partecipato tipico dei piani strategici orientati a superare la rigidità delle politiche urbanistiche tradizionali.

Inoltre, il ruolo attribuito ai piani strategici è inevitabilmente collegato all'interpretazione, strategica ed operativa, della questione dello sviluppo urbano nei diversi contesti regionali. L'osservazione dei casi considerati consente di arrivare a due considerazioni trasversali.

- Le regioni dimostrano un diverso livello di concettualizzazione del ruolo delle città e delle politiche urbane nel contesto più complessivo delle politiche di sviluppo e governo del territorio. In alcuni casi (Sardegna) il coordinamento e la valutazione dei piani strategici viene infatti effettuata da apparati regionali deputati alle politiche urbanistiche; in altri casi (Campania e Sicilia) ai dipartimenti regionali chiamati a gestire la programmazione e la valutazione dei fondi strutturali.
- Nei diversi contesti regionali, la pianificazione strategica appare in diverse fasi del processo di innovazione delle politiche territoriali. In casi come la Puglia e la Campania i piani strategici vengono predisposti in una fase di forte innovazione normativa e progettuale nel governo del territorio. Ciò ha fatto sì che i piani strategici venissero ritenuti dei contributi alla costruzione delle strategie territoriali regionali, i cui contenuti hanno alimentato (con diverso livello di efficacia) la costruzione di quadri conoscitivi, scenari strategici, linee guida, schemi di sviluppo regionale.

5 Conclusioni

Il ridotto tempo intercorso dalla conclusione di buona parte dei processi di pianificazione strategica nelle città meridionali rende ancora prematura ogni valutazione strutturata nel merito delle singole sperimentazioni locali. Solo recentemente, peraltro, stanno comparando in letteratura contributi che si propongono di estrarre lezioni generali e comparative dalle esperienze sviluppate in questi ultimi anni (Vinci, 2010a; Pasqui, 2011). Allo stato attuale è possibile identificare alcune questioni generali che vanno inserite in un discorso più ampio sul contesto delle politiche territoriali in Italia (e non solo nel Mezzogiorno), sulle evidenze di

singole situazioni locali ed esperienze di testimoni privilegiati di processi di pianificazione, sui primi orientamenti delle regioni circa il contributo dei piani strategici alle politiche di sviluppo urbano attualmente in corso.

Facendo ricorso a questo insieme di contributi e riflessioni parziali, è possibile identificare quattro principali questioni attorno a cui appare necessario costruire un discorso critico circa l'esperienza della pianificazione strategica nel Mezzogiorno italiano:

- la relazione tra politiche urbane e politiche pubbliche in genere;
- un problema gestionale o di *implementation gap*;
- la questione della selettività come preconditione della praticabilità delle visioni territoriali;
- la questione dell'integrazione multilivello.

Sulla prima questione Pasqui (2011) afferma che le esperienze di pianificazione strategica realizzate nel Mezzogiorno chiedono di essere comprese alla luce dell'interpretazione di un ciclo che è insieme *politico* e di *policy* e che riguarda il contesto nazionale nel suo complesso. Sostiene Pasqui che il nesso «tra città e sviluppo e in definitiva lo stesso cambiamento della questione urbana in Italia (...) dopo il crollo del sistema di regolazione politica locale e nazionale nei primi anni '90 dipendono in modo essenziale dalla parabola di un ciclo politico che oggi appare in larga misura esaurito» (Pasqui, 2011, p. 67). Di conseguenza, molti piani strategici delle città del Sud rischiano di “arrivare tardi” in quanto, dopo oltre un decennio di sperimentazioni nel campo delle politiche urbane culminato alla fine degli anni novanta, «il clima non è il più adatto per avviare processi che richiedono cura e coesione, capacità tecniche e responsabilità politiche» (Pasqui, 2011, p. 68), in particolare dinanzi ai così estesi obiettivi sollecitati alle città dalle *Linee Guida* del MIT. A livello locale, l'indebolimento dell'agenda politica rispetto al tema dello sviluppo urbano si è manifestato soprattutto in termini di debolezza del *commitment* pubblico e della leadership politica nei processi di pianificazione. Peraltro, sostiene Camagni (2010) che nei piani strategici del Mezzogiorno l'emersione di convinte leadership locali è stata limitata dalla presenza dell'incentivo pubblico, in assenza del quale numerosi processi di pianificazione non avrebbero avuto avvio. La questione della leadership tende a riflettersi automaticamente sulla seconda questione, ovvero sulla possibilità che le visioni ed i quadri progettuali previsti dai piani strategici si traducano in programmi sostenibili sul piano politico, economico e tecnico. Il difficile coinvolgimento di capitali privati in un contesto di complessiva fragilità delle leadership pubbliche, aggiunge ancora Camagni (2010, p. 99), rappresenta una debolezza con cui molti piani strategici del Mezzogiorno si scontreranno nel passaggio dalla fase “ideativa” a quella “realizzativa”. Osservando i piani strategici dalla prospettiva delle centinaia di progetti di sviluppo locale condotti negli ultimi due decenni nel Mezzogiorno, Deidda argomenta come questo mosaico conferma una sorta di anomalia italiana che consisterebbe in una «buona capacità di costruire *frame* e programmi, per i quali esistono le risorse cognitive adeguate, ed

una diffusa incapacità di farli vivere attraverso buoni progetti, azioni ed interventi coerenti». (Deidda, 2011, p.112). La fase dell'implementazione dei piani territoriali, specie se di natura innovativa e complessa, è una fase critica in quanto molti problemi non intravisti in fase di pianificazione e programmazione insorgono successivamente e pretendono ulteriori scelte e approfondimenti in fase operativa. In queste condizioni, sostiene ancora Deidda, «l'“effetto laboratorio” finisce così con l'esaurirsi in se stesso, senza possibilità di permeare l'intero apparato pubblico, senza canali per effettuare il trasferimento delle buone pratiche e per assicurare l'istituzionalizzazione delle soluzioni di successo» (Deidda, 2011, p.114).

La questione della *selettività* può essere a sua volta articolata in due questioni tra loro strettamente interdipendenti: la prima derivante dalla capacità dei sistemi politico-istituzionali con ruoli di regolazione “centrale” del processo – in questo caso le Regioni – di contenere il numero dei processi di pianificazione strategica, privilegiando i territori con maggiore potenziale in termini di sviluppo locale e contributo alle priorità regionali; la seconda si riferisce alla capacità dei processi di pianificazione alla scala locale di identificare limitati insiemi di progetti e politiche in grado di innescare reali processi di “rottura” nel modello di sviluppo urbano. I casi regionali analizzati nel paragrafo 4 mostrano, con poche eccezioni, una prevalenza di atteggiamenti fortemente distributivi riguardo ai piani strategici ammessi agli incentivi pubblici, il che può essere inteso come segnale dell'incapacità dei sistemi della governance regionale di imporre adeguati regimi di regolazione e chiari indirizzi di politica regionale. Le testimonianze sulle sperimentazioni locali (Pasqui, 2011) (limitatamente al caso della Sicilia si veda anche Vinci, 2010a) segnalano il prevalere di atteggiamenti distributivi anche all'interno dei singoli piani strategici, i cui piani di azione presentano sovente una complessità ed estensione ragionevolmente impraticabili per le attuali capacità di implementazione delle municipalità.

La quarta ed ultima questione riguarda il montaggio delle visioni e dei quadri progettuali dei piani strategici nel sistema delle strategie e dei programmi alla scala intercomunale e regionale. A tal proposito Camagni giudica positiva la diffusione nel Mezzogiorno di piani strategici di area vasta, ritenendola una dimensione più adeguata a trattare questioni cruciali per lo sviluppo urbano quali le scelte trasportistiche, localizzative, ambientali, economico-funzionali (Camagni, 2010). Tuttavia, segnala Carta, assistiamo a numerosi piani strategici redatti come piani integrati comunali o al massimo intercomunali, in cui è assente la connessione attiva, e non puramente retorica, con le strategie regionali o di area vasta (Carta, 2010, p. 137). A ciò va aggiunto il fatto che i piani strategici si interfacciano con un insieme molto articolato di strumenti di pianificazione espressione di logiche e livelli di governo che, contemporaneamente ai piani strategici, continuano a produrre visioni e strategie di sviluppo territoriale: i piani territoriali e settoriali alla scala regionale e provinciale, i piani di sviluppo economico e sociale delle provincie, i piani di sviluppo urbano e territoriale in attuazione della programmazione comunitaria 2007-2013, etc. Dinanzi ad un mosaico di tale

complessità, appare imprescindibile identificare alcuni orientamenti per conferire efficacia alle esperienze finora condotte e dare continuità all'approccio strategico nella costruzione delle future politiche territoriali. Riprendendo Deidda, il primo potrebbe essere dare avvio ad una azione di ricomposizione dei piani strategici urbani e territoriali in una visione di prospettiva regionale (meglio sarebbe dell'intera regione meridionale), con concreti riferimenti spaziali e fisici e mediazioni "alte" tra i diversi e più conflittuali interessi locali da un lato e, dall'altro, tra strategie locali e strategie globali (Deidda, 2010, p. 115). Il secondo, assumere delle priorità nel processo di "montaggio" dei piani alle diverse scale territoriali, ad esempio cogliendo l'osservazione di Carta, il quale riconosce come i casi di pianificazione territoriale e di rigenerazione urbana più interessanti sono quelli caratterizzati da una più matura e consapevole relazione tra le strategie di sviluppo, il progetto delle opere infrastrutturali, i caratteri identitari dei luoghi, le attese e le aspirazioni delle società locali ad una vita migliore (Carta, 2010, p. 140).

6 Riferimenti bibliografici

- Albrechts L., Alden J., de Rosa Pires A. (eds.) (2001), *The Changing Institutional Landscape of Planning*. Aldershot: Ashgate.
- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K. (2003), Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe, *Journal of the American Planning Association*, 69, 2: 113-129.
- Amin A. (ed) (1994), *Post-Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell.
- Bagnasco A., Le Galès P. (2000), *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bertuglia C. S., Rota F. S., Staricco L. (2004), *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana. Concettualizzazioni e sperimentazioni in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Bryson J. M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a Guide To Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burroni L., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. (a cura di) (2010), *Città metropolitane e politiche urbane*. Firenze: Firenze University Press.
- Camagni R. (2010), I piani strategici nel Mezzogiorno: questioni aperte e lezioni per il futuro. In: Vinci I. (a cura di), *Pianificazione strategica in contesti fragili*. Firenze: Alinea. 95-101.
- Carta M. (2010), Piani strategici 2.0 per un Mezzogiorno propulsivo. In: Vinci I. (a cura di), *Pianificazione strategica in contesti fragili*. Firenze: Alinea. 133-142.
- Cavenago D. (2004), *Città e piano strategico. Percorsi di governance del territorio, esperienze italiane e internazionali*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Cheshire P., Hay D. G. (1989), *Urban Problems in Western Europe*. London: Unwin Hyman.
- Davoudi S., Strange I. (eds.) (2009), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London-New York: Routledge.
- Deidda D. (2010), Pianificazione strategica e sviluppo locale. In: Vinci I. (a cura di), *Pianificazione strategica in contesti fragili*. Firenze: Alinea. 111-115.
- Fedeli V., Gastaldi F. (a cura di) (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione: riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*. Milano: Franco Angeli.
- Florio R. (a cura di) (2010), *Dieci anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità*, RECS-Rete delle Città Strategiche, Firenze.
- Gibelli M.C. (1996), Tre famiglie di piani strategici: verso un modello «reticolare» e visionario. In: Curti F. e Gibelli M. C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Firenze: Alinea. 15-54.
- Hall T., Hubbard P. (eds.) (1998), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. New York: John Wiley & Son Ltd.

- Healey P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B. (eds.) (1997), *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. London: UCL Press.
- Innes J. E. (1996), Planning Through Consensus Building: a New View of the Comprehensive Planning Ideal, *Journal of the American Planning Association*, 62, 4: 460-472.
- Le Galès P. (2002), *European Cities. Social Conflict and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Martinelli F. (a cura di) (2005), *La pianificazione strategica in Italia ed in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. Milano: Franco Angeli.
- Mazza L. (2004), *Piani, progetti, strategie*. Milano: Franco Angeli.
- Mintzberg H. (1994), *Rise and Fall of Strategic Planning*. London: Free Press.
- MIT, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2004), *Il Piano strategico delle città come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e della coesione*, Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio. Roma.
- Oosterlynck S., Van den Broeck J., Albrechts L., Moulaert F., Verhetsel A. (2010), *Strategic Spatial Projects. Catalysts for Change*. London-New York: Routledge.
- Parkinson M. (1996), Twenty-Five Years of Urban Policy in Britain: Partnership, Entrepreneurialism or Competition, *Public Money & Management*, July-September: 7-14.
- Palermo P. C. (2009), *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*. Roma: Donzelli.
- Pasqui G. (2011), *Piani strategici per le città del Mezzogiorno. Interpretazioni e prospettive*. Firenze: RECS-Rete delle Città Strategiche.
- Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*. Milano: Franco Angeli.
- Porter, M. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.
- Salet W., Faludi A. (eds.) (2000), *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Art and Science.
- Salet W., Gualini E. (eds.) (2006), *Framing Strategic Urban Projects. Learning from current experiences in European urban regions*. London-New York: Routledge.
- Savitch H. V., Kantor P. (2002), *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Vinci I. (a cura di) (2010a), *Pianificazione strategica in contesti fragili*. Firenze: Alinea.
- Vinci I. (2010b), La pianificazione strategica nelle città del Mezzogiorno. In: Vinci I. (a cura di), *Pianificazione strategica in contesti fragili*. Firenze: Alinea. 11-27.

- Vinci I., (2010c), L'azione strategica in contesti fragili: cinque dimensioni del piano e il processo come arte di combinarle". In: Vinci I. (a cura di), *Pianificazione strategica in contesti fragili*. Firenze: Alinea. 143-178.
- Wannop U. (1990), The Glasgow Eastern Area Renewal (GEAR) Project, *Town Planning Review*, 61, 4: 455-474.

ABSTRACT

A national programme launched in 2004 by the Italian Ministry of Infrastructure has provided southern municipalities with financial incentives to carry out plans in order to define better strategies and programmes for the future development of their urban areas. Even though several of these cities have already accomplished projects in the field of urban development, (particularly through the Urban Initiative and the EU's structural funds), this generation of plans are now asked to face wider and more complex objectives of sustainable development. According to this still-ongoing process, the present paper proposes two aims: firstly, describing the governance models adopted by the different southern Regions and, through these patterns, to understand the contribution of the urban strategic plans in terms of territorial development; secondly, also through an interdisciplinary survey of the literature, to identify some effectiveness conditions for the future employment of strategic planning in cities and regions with problems of development.